



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# El sistema alternativo de normas. Los empleados estatales y las normas: prácticas y percepciones sobre la informalidad en el ejercicio de la función pública.

Catoira, Patricia F.

2012

Cita APA: Catoira, P. (2012). El sistema alternativo de normas. Los empleados estatales y las normas: prácticas y percepciones sobre la informalidad en el ejercicio de la función pública.. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires*



MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*TESIS DE MAESTRÍA:*

***EL SISTEMA ALTERNATIVO DE NORMAS.***

***LOS EMPLEADOS ESTATALES Y LAS NORMAS:  
PRÁCTICAS Y PERCEPCIONES SOBRE LA  
INFORMALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA.***

Autora: Lic. Patricia F. Catoira  
Director de Tesis: Dr. Gustavo Blutman  
Fecha de presentación: Diciembre 2012



## ÍNDICE

1. Introducción general a la problemática y origen del interés de análisis .....	6
2. Antecedentes y Objetivos de Tesis.....	10
2.1 Antecedentes del Fenómeno.....	10
2.2 Objetivo General y Objetivos Específicos.....	14
3. Planteamiento metodológico general.....	18
4. La informalidad en el ejercicio de la función pública y su abordaje teórico.....	25
4.1 Aproximación conceptual .....	25
4.1.1 Burocracia estatal y políticas públicas.....	25
4.1.2 Normas, estructuras, comportamientos: “habitus organizacional” .....	29
4.1.3 Tipo de normas y reglas: organizacionales e institucionales. ....	34
4.2 Definición del objeto: “Sistema Alternativo de Normas” .....	36
4.3 Tensión entre lo formal- informal .....	43
5. Características del Sistema Jurídico Formal: las normas que rigen el ejercicio de la función pública .....	45
6. Características del Sistema Alternativo de Normas (SAN) .....	59
6.1 Contenido: percepciones y prácticas que lo definen.....	59
6.1.1 Concepción de las normas .....	59
6.1.2 Catálogo de prácticas informales .....	73
6.2 Forma que adquiere: relación entre los sistemas normativos .....	88
6.3 Actores intervinientes.....	96
6.4 Factores que explican su permanencia en el tiempo .....	111
6.5 Efectos y consecuencias sobre la gestión pública .....	127

6.6 Condicionantes/ causas que le dan origen .....	138
7. Conclusiones.....	149
8. Anexos .....	157
Anexo 1.....	157
Anexo 2.....	162
9. Bibliografía.....	164
9.1 Libros y publicaciones .....	164
9.2 Leyes, decretos y resoluciones.....	170
9.3 Páginas web consultadas .....	171
9.4 Artículos Periodísticos.....	171
9.5 Otras Fuentes – Entrevistas.....	172

**ÍNDICE DE CUADROS**

<u>Cuadro N° 1</u> Manual de códigos utilizado para la codificación de las entrevistas derivados del marco conceptual	23-24
<u>Cuadro N° 2</u> Manual de códigos emergentes derivado del análisis de los datos	24
<u>Cuadro N° 3</u> Normas, estructuras, comportamientos: “habitus organizacional”	31
<u>Cuadro N° 4</u> Sistema Jurídico Formal y Sistema Alternativo de Normas	42
<u>Cuadro N° 5</u> Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional	50-51
<u>Cuadro N° 6</u> Ley de Ética de La Función Publica	53
<u>Cuadro N° 7</u> Concepción de los entrevistados de las normas formales, por dimensión	70-71
<u>Cuadro N° 8</u> Concepción de los entrevistados de las normas informales, por dimensión	71-72
<u>Cuadro N° 9</u> Catálogo de Prácticas Informales	84-85
<u>Cuadro N° 10</u> Tipo de Normas y Prácticas que componen el SAN	88
<u>Cuadro N° 11</u> Relaciones entre el Sistema Jurídico Formal y el SAN	96
<u>Cuadro N° 12</u> Actores intervinientes en la constitución del SAN	111
<u>Cuadro N° 13</u> Motivos y argumentos que explican la permanencia del SAN	112
<u>Cuadro N° 14</u> Efectos del SAN	128
<u>Cuadro N° 15</u> Condicionantes estructurales, culturales e históricos del SAN	139

## **1. INTRODUCCIÓN GENERAL A LA PROBLEMÁTICA Y ORIGEN DEL INTERÉS DE ANÁLISIS**

La administración pública<sup>1</sup> (AP) y lo estatal son nociones estrechamente vinculadas al orden y la legalidad, la estandarización y formalización, el mundo de las normas y los procedimientos. El modelo de administración tradicional se instituyó sobre los elementos de aquel ideal burocrático descrito por el sociólogo Max Weber (1985) que coloca a la organización burocrática como la mejor expresión de la racionalidad instrumental. Por su parte, lo estatal también está ligado a la presencia de reglas en tanto el objetivo del Estado Moderno ha sido siempre garantizar el orden y la seguridad pública a través de la promulgación de leyes abstractas generales (Waldmann 2003).

De este modo, al igual que tantos otros sistemas de normas que regulan prácticas sociales de diversa naturaleza, las normas que regulan la función pública se constituyen como un marco regulatorio formal derivado del Estado, cuyo objetivo es determinar la manera en que los empleados públicos deben conducirse en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, es posible observar en la AP un conjunto de comportamientos guiados por normas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar al interior de la misma: ciertos códigos no escritos, ciertas reglas invisibles. Estas conductas ponen en evidencia la falta de acatamiento a las normas legales, el apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas (Oszlak 1977; Sauvy 1976; Comadira 2005; Paramio 2002).

Sobre dicha realidad, se asienta una imagen popularizada de la AP y su burocracia, la cual remite a la falta de transparencia, corrupción, favoritismo, clientelismo político,

---

<sup>1</sup> A los fines de este trabajo, se abordará a la Administración Pública y su burocracia como una parte del Poder Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno, pero subordinada al mismo dentro del sistema constitucional. Quedan excluidos los cuerpos administrativos dependientes del Poder Judicial y del Poder Legislativo, así como el personal militar, el personal perteneciente a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, el personal diplomático y el clero. Los términos "burocracia estatal", "organizaciones estatales", "aparato estatal" y "administración pública" se utilizarán indistintamente para referirse al conjunto de organizaciones públicas que mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria y que realizan la función administrativa y de gestión del Estado.

nepotismo; en definitiva, incumplimiento y transgresión (Crozier 1974; Oszlak 1977; Blau 1962). Sus empleados son señalados de eludir la normativa vigente para proteger sus propios intereses y/o brindar favores a cambio de determinadas recompensas.

Imagen que, por un lado, tiene correspondencias concretas con el funcionamiento del aparato estatal -con modalidades y graduaciones muy diversas- y por otro, se constituye a partir de mitos y lugares comunes que no nos permiten comprender la verdadera dinámica del funcionamiento del aparato administrativo, pero que sí nos advierten -a través de una imagen socialmente construida- de algunos dilemas propios de este campo.

Dicha imagen refiere a una realidad de transgresiones cotidianas que, por supuesto, no se reduce al ámbito público, pero que sí se presenta en él de forma singular y típica y se traduce en una deslegitimación del accionar estatal frente a la sociedad (Waldmann 2003; Isuani 1999; Sauvy 1976). Se hace manifiesta, a partir de ella, una disociación entre lo que se establece como norma y lo que se expresa como comportamiento colectivo (Oszlak 2009)

Experiencias y reflexiones en mi paso por la gestión pública pusieron en evidencia esa realidad, el apego a la informalidad y como consecuencia de ello, una baja calidad institucional a la hora de implementar y gestionar las políticas públicas. De allí nació, como interés inicial de esta investigación, la necesidad de comprender por qué pareciera existir una burocracia pública que se desenvuelve de manera paralela a las normas constituyendo un entramado que deja estupefacto a más de un observador, cuando comienza a adentrarse en las tramas comportamentales y a elevarse en las esferas jerárquicas, donde las cuotas de poder y la cantidad de recursos cada vez es más alta. Por momentos, pareciera que se trata de algo que escapa a la diversidad de los tiempos, a las particularidades de las gestiones de gobierno, a las crisis económicas. Pareciera que es parte de la naturaleza de las cosas, que se trata de algo dado y difícilmente modificable.

En base a ello, pareció central observar cuál era el conjunto de ideas y percepciones que los propios actores tienen acerca del sistema normativo actuante en las

organizaciones públicas y como ellos mismos identifican y califican sus propias prácticas. Aquí se sitúa la propuesta de trabajo, en el análisis de las percepciones y prácticas de los empleados estatales en torno al cumplimiento/incumplimiento de la normas en el ejercicio de la función pública, y la constitución de lo que se ha dado en llamar el “*sistema alternativo de normas*” (Waldmann 2003:91); en la indagación de los comportamientos que los empleados tienen en el marco de su vida laboral en relación a la estructura normativa constituida.

Esta tesis presenta una caracterización del “*sistema alternativo de normas*” vigente en el ejercicio de la función pública, en base al contenido que el mismo adquiere en la práctica, la forma en que se relaciona con el sistema jurídico formal, los actores intervinientes en su conformación, su permanencia en el tiempo, sus efectos sobre la gestión pública y los condicionantes históricos- estructurales que lo sustentan. Dicha caracterización es abordada en base al relato de los propios actores, diversos aportes de la literatura sobre el tema, experiencias y reflexiones efectuadas a partir de estas variadas fuentes de interpretación.

Previamente, se desarrolla una caracterización del sistema normativo formal que regula la función pública, con el objeto de vislumbrar cabalmente el sistema normativo actuante.

Existen dos formas de lectura de esta tesis.

Una más extensa y densa en cuanto a cantidad de discurso. Aquella que se hace incorporando en la lectura las citas textuales de las entrevistas (las cuales se identifican por estar encuadradas). Allí encontraremos recortes del discurso, de una riqueza y gentileza apreciable, donde es posible valorar los términos precisos utilizados por los actores a través de los cuales ellos mismos dan cuenta de la realidad que los rodea. También se identifican claramente los argumentos y supuestos sobre los que construyen su habitus organizacional. Se vislumbra claramente una trama de construcción de prácticas- discursos- prácticas, que pone en consideración un punto de vista analítico muy poco transitado en la investigación abocada a la administración de lo público.

Otra, es más acotada y dinámica (aquella que excluye las citas textuales de las entrevistas) pero de una mayor complejidad conceptual, en tanto se embebe del discurso de los actores pero se presenta con un valor agregado, en tanto supone un punto de vista analítico, un abordaje conceptual y por qué no, una deconstrucción ideológica de quién escribe.

Una y otra merecen el esfuerzo de ser recorridas si deseamos arribar a una comprensión acabada de lo que se plantea como un interrogante en este espacio de trabajo: ¿porqué las cosas se dan así y no de otro modo, a pesar de los notables esfuerzos generados en los últimos años por elevar la calidad de la gestión pública y el funcionamiento de su burocracia? ¿Qué factores deberían incluirse en el análisis para orientar esos esfuerzos estratégicamente hacia la construcción de una administración de lo público eficiente, equitativa y democrática? ¿Resulta posible, entonces, pensar en una administración de la cultura de lo público?

Alcanzar una comprensión profunda de la naturaleza de los factores que intervienen en el funcionamiento de la AP, que alimentan la imagen y los mitos que se tiene de la misma, requiere necesariamente ahondar en los aspectos comportamentales y en las normas sociales que guían dichas conductas. Esta tesis pretende ser un primer avance hacia ello.

## 2. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE TESIS

### 2.1 ANTECEDENTES DEL FENÓMENO

La revisión de las principales líneas de investigación ha puesto de manifiesto que la preocupación por la dinámica de comportamiento de la burocracia argentina no se ha constituido, hasta el momento, como un problema de indagación frecuente en nuestro país y menos aún el carácter informal- transgresor de ese comportamiento. Si bien existe una extensa bibliografía que hace referencia a fenómenos tales como la falta de calidad institucional (Martínez Nogueira 2002; Thwaites 2002; Oszlak 2002, entre otros) y la corrupción pública (Rodríguez 2005; Comadira 2005; Estevez y Marini 2004; entre otros), rara vez se ha focalizado en las pautas culturales a las que obedecen dichos comportamientos desde abordajes empíricos consistentes.

Desde la restauración de la democracia, el fenómeno de la corrupción es indudablemente el más evidente en cuanto a desviación de normas por parte de los funcionarios públicos (Rodríguez 2005; Comadira 2005; Estevez y Marini 2004; Villoria 2008). Pero es preciso señalar que nuestro objeto de estudio no se reduce a los actos más clásicos de corrupción, sino a todos aquellos comportamientos que violen explícitamente o no una ley jurídica, marcan una distancia entre las “exigencias oficiales” y la conducta efectiva, y son socialmente instituidos como parte de la cultura normativa de la organización. Tal vez la categoría con mayor pertinencia a los fines de este estudio es la de “*corrupción incolora*” (Comadira 2005:3), aquella que se da cuando una sociedad, o parte de ella, no percibe la transgresión como tal y por ende deja de existir tal acto corrupto.

Si bien es cierto que algunas definiciones de corrupción se ajustan al fenómeno que aquí se intenta abordar (Nino 1992:112), es una decisión teórica no denominarlo de ese modo para evitar la carga conceptual y valorativa que implica el uso de dicho término, además de intentar distinguir que las transgresiones y las conductas informales no necesariamente encarnan un beneficio personal para los protagonistas ni para

terceros<sup>2</sup> (aunque en la mayoría de los casos así sea), e involucran tanto al incumplimiento de normas como al cumplimiento formalista de las mismas.

Esta investigación reconoce como antecedentes un conjunto de trabajos que analizan la falta de apego y aceptación que tienen los argentinos hacia las normas en general y mencionan la constitución de un orden normativo informal y paralelo (Waldmann 2003; Isuani 1999; Nino 1992; Rappoport 2008; Gordillo 2012; O'Donnell 1989,1996, 1998), un “*sistema alternativo de normas*” (Waldmann 2003:91), conceptualización esta última que es adoptada en este trabajo como categoría central de análisis y constructo teórico que viene a definir y nombrar el fenómeno de la informalidad en la AP.

En efecto, el sociólogo alemán Peter Waldmann (2003) es quien ha centrado buena parte de su reflexión en plantear la existencia de sistemas alternativos de normas en América Latina y Argentina en particular, con el consecuente resultado de contextos de anomia estatal; refiriéndose, no tanto a situaciones donde no existe ninguna regulación social o dónde no se cumple ninguna norma, sino a aquellas situaciones donde no hay claridad sobre las normas que deben ser aceptadas, ni confianza sobre las autoridades que las tienen que hacer cumplir. De este modo, la función reguladora de la norma garantizada por un sistema de sanciones, así como la aceptación social de la misma, muestra sus límites.

A su vez, el trabajo se enmarca dentro de los estudios de reforma del Estado y cultura organizacional y retoma dos preocupaciones que han sido objeto de reflexión dentro de este campo de estudio.

En primer lugar, la idea de mejorar la calidad de la gestión pública, la cual ha tenido mucho impulso en los últimos tiempos y ha sido debatida extensamente tanto en el ámbito científico como político, teniendo en el centro de los debates la cuestión de la capacidad del Estado y la necesidad de una reforma de la función pública o servicio civil, de una reconfiguración del aparato institucional sobre nuevas bases (Martinez

---

<sup>2</sup> En ocasiones, la transgresión a las normas responde a inadecuaciones del sistema organizacional para la correcta implementación de la política pública, y se resuelven obstáculos por la vía de la informalidad para poder avanzar en dicha implementación. No necesariamente estas actitudes responden a la búsqueda de un beneficio privado.

Nogueira 2002; Estevez y Blutman 2004; Oszlak 2002; Paramio 2002; Prats Catala 1998).

El estudio de los sistemas de servicio civil de la región ha cobrado fuerte impulso a partir de fines de los años noventa, en base al esfuerzo de los distintos países de América Latina para conformar una función pública profesionalizada acorde con los procesos de democratización y desarrollo de sus sociedades. Dicho esfuerzo se ha plasmado en varios documentos nacionales y regionales<sup>3</sup>, así como en las legislaciones nacionales, como un intento de establecer las bases doctrinarias y las reglas elementales que deberían regir el vínculo entre el Estado y sus funcionarios públicos. No obstante, no se han logrado mejoras sustanciales en el funcionamiento real de las distintas burocracias (Oszlak 2009). Esto señala que el distanciamiento entre normas y funcionamiento real no es un problema que atañe sólo a la administración pública nacional sino a las burocracias estatales de la región (Echebarría 2008).

Los resultados de las distintas reformas han sido dispares, pero mayormente deficitarios, en términos de una mejora de las capacidades estatales. Las mismas no han conseguido producir mejoras significativas que permitan hablar de una "nueva gestión pública" (Oszlak 2002; Bozzo, Lopez y Zapata 1999; Blutman, Cao y Vaca 2006; Prats Catala 1998; Longo 2005).

En segundo término, un conjunto de trabajos ha destacado que las reformas implementadas en la administración pública argentina no consideraron factores que forman parte de la cultura organizacional, encontrándose evidencia de que dicha omisión ha condicionado el éxito de las mismas. Se diseñaron propuestas de reforma prestando atención al cliente externo - ciudadano, pero marginando al cliente interno - agente público (Felcman, Blutman y Mendez Parnes 2002; Prats Catalá 2006; Oszlak

---

<sup>3</sup> Ver en particular, las declaraciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):

-Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas, 1998.

-"Declaración de Santo Domingo" sobre Profesionalización de la Función Pública. República Dominicana, 2002.

-Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra, 2003.

-Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Santiago de Chile, 2007.

-Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. San Salvador, 2008.

2001, 2002).

Por su parte, los estudios de cultura organizacional se han desarrollado ampliamente en el sector privado, mientras que su diagnóstico en el sector público, y particularmente en Argentina, ha sido tradicionalmente relegado (Schein 1988, Denison 1991). Las teorías organizacionales y de la administración, que constituyen una fuente fundamental para el estudio de la burocracia estatal, también tienen su origen en investigaciones en el ámbito privado y esto ha llevado a una utilización acrítica de marcos conceptuales generados en otros ámbitos, explicitando una falta de contextualización social, cultural e histórica en los enfoques (Oszlak 1977).

Los diferentes intentos de “reformas administrativas”, han soslayado la idiosincrasia cultural de los principales actores involucrados en el aparato administrativo, quienes protagonizan el hacer diario en la organización: los empleados estatales<sup>4</sup>. El comportamiento de éstos es un factor decisivo en el éxito o el fracaso de cualquier reforma que se introduzca.

Dicho esto, ¿qué utilidad puede tener una modificación en las normas si las mismas no regulan las conductas de quienes deben acatarlas? ¿Qué beneficio puede acarrear la introducción de nuevas y modernas tecnologías de información si no son utilizadas por los funcionarios para la toma de decisiones y las mismas se siguen basando pura y exclusivamente en la discrecionalidad de los actores?

Esta laguna en la producción científica hace necesario su abordaje para alcanzar una comprensión más profunda del comportamiento burocrático y de ciertas características culturales de nuestra AP, que sirvan para avanzar en las reformas sobre ella. La organización pública no puede abordarse en abstracto, sino a partir de los comportamientos y las estrategias de sus miembros, así como de las condiciones estructurales que limitan sus márgenes de maniobra (Crozier y Friedberg 1990).

---

<sup>4</sup> Los términos "funcionario", "agente" y "empleado" se utilizarán de manera indistinta, haciendo referencia a toda persona física que ejerza funciones para el sector público- estatal, sin distinguir entre cargos políticos y cargos de carrera. De ser necesaria la diferenciación, se apelará a la figura de “funcionario político” para referirse a aquel que fuera designado políticamente o electo y estuviera sujeto a una gestión de gobierno particular.

Este trabajo de tesis tiene como propósito generar una aproximación original y micro-sociológica a la temática, incluyendo componentes de análisis dejados de lado por otras investigaciones, como la cultura normativa inscripta en el ejercicio de la función pública desde la percepción de los propios protagonistas, e intentando sistematizar un conocimiento que permita la consecución de aportes novedosos, los cuales faciliten una verdadera mejora de la calidad institucional y de las capacidades estatales.

## 2.2 OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Objetivo Propositivo de la Investigación:

Comprender el *sistema alternativo de normas* actuante en el ejercicio de la función pública con el objeto de aportar nuevos componentes de análisis que faciliten una mejora de la capacidad y calidad institucional en el diseño e implementación de políticas públicas.

Objetivo General:

Caracterizar el *sistema alternativo de normas* presente en el ejercicio de la función pública. Las características a indagar versan sobre las siguientes dimensiones de análisis: contenido, forma, actores intervinientes, permanencia, efectos y condicionantes del sistema alternativo de normas.

La caracterización se lleva a cabo a partir del análisis de datos primarios derivados de entrevistas realizadas, fundamentalmente percepciones y prácticas de los empleados públicos en torno al cumplimiento/incumplimiento de la norma, además de otras fuentes de datos como diagnósticos organizacionales, experiencias y reflexiones derivadas de las mismas y una variada literatura consultada referida a la temática.

A los efectos del presente trabajo se entenderá por función pública “...*toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos*”. Dicha definición es citada de la ley de Ética Pública N° 25188 y su Decreto N° 164/99.

El estudio fue acotado al personal civil que desempeña funciones en entidades de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

El propósito central de esta investigación fue desagregado en una serie de interrogantes que se corresponden con cada una de las dimensiones de análisis esbozadas (Cuadro 1). A su vez, dichos interrogantes se traducen en sus respectivos objetivos específicos, planteados éstos como núcleos temáticos.

- ¿Cómo conciben/definen los propios actores las normas que rigen sus conductas en el ámbito público? ¿qué grado de vigencia práctica tienen? ¿Qué valor o disvalor se les atribuye? ¿Cómo define el propio empleado público el fenómeno de la informalidad y qué concepciones utiliza para referirse a él?

Dimensión de análisis: Contenido.

- ¿Qué tipo de prácticas informales son habituales en la cotidianeidad de la función pública? ¿Qué situaciones de incumplimiento experimentan los empleados públicos en la propia actividad laboral?

Dimensión de análisis: Contenido.

- ¿Qué forma adquiere la relación entre el sistema alternativo de normas y el marco normativo formal/ jurídico existente? ¿Se trata de sistemas que se complementan o rivalizan entre ellos?

Dimensión de análisis: Forma.

- ¿Cómo intervienen los diferentes actores en el cumplimiento/incumplimiento de la norma y en la constitución de un orden paralelo de normas?

Dimensión de análisis: Actores Intervinientes.

- ¿Por qué se incumplen las normas? ¿Por qué funcionan en la práctica normas alternativas para la acción? ¿Qué factores motivacionales y valorativos nos permiten comprender la permanencia de un sistema alternativo de normas?

Dimensión de análisis: Permanencia.

- ¿Cómo estiman los empleados públicos que las prácticas/normas definidas como informales han afectado y afectan el desenvolvimiento de sus actividades laborales cotidianas y por ende la capacidad y calidad de la gestión?  
Dimensión de análisis: Efectos.
- ¿Qué otros factores estructurales/históricos/culturales de la administración pública se constituyen como condicionantes para la institucionalización de códigos informales?  
Dimensión de análisis: Condicionantes.

Objetivos específicos:

- Analizar la concepción que tienen los empleados sobre la norma jurídica/ formal y las normas alternativas/informales.
- Identificar prácticas y códigos informales desde la propia experiencia cercana (vivencia propia) o distante (vivencia de otros) de los actores.
- Establecer la forma en que se relaciona la estructura formal/jurídica con el sistema alternativo de normas (complementariedad, dualidad, anomia).
- Analizar el modo en que intervienen los diferentes actores y el rol que desempeñan en la constitución de un sistema alternativo de normas, según su posicionamiento específico en el entorno político- institucional.
- Indagar y sistematizar las motivaciones, valores y argumentos esgrimidos por los actores para el cumplimiento/incumplimiento de las normas.
- Indagar las percepciones sobre los efectos que tiene el sistema alternativo de normas sobre el trabajo cotidiano y la calidad de la gestión pública.
- Identificar posibles condicionantes históricos, culturales, estructurales que

permitan dar cuenta de la institucionalización de dichas prácticas informales en la administración pública nacional.

Todos los interrogantes hasta aquí planteados, plasmados en sus respectivos objetivos, serán respondidos a lo largo de este trabajo, algunos con mayor exhaustividad que otros, de acuerdo a la riqueza y amplitud de los datos relevados en las entrevistas y la literatura existente en relación a la temática.

Centrar el análisis del “sistema alternativo de normas” (SAN) en la identificación de sus características principales, supone entender que dicho sistema tiene propiedades comunes que habilitan su aprehensión, pero también implica comprender su carácter diverso casi por definición. El mismo -al igual que la burocracia pública que lo constituye (Echebarría 2008) -, no es homogéneo y se erige sobre pautas culturales diferenciales, según el entramado organizacional y el contexto histórico- político en el que se encuentre funcionando. De allí la dificultad y el desafío que esta investigación entraña.

### **3. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO GENERAL**

La presente investigación se enmarca dentro de un abordaje metodológico de tipo cualitativo, desde el planteamiento de la pregunta de investigación hasta la recolección y el análisis de la información, el cual ha sido escogido por su pertinencia con el objeto de estudio.

Una investigación cualitativa se sostiene en la construcción de conocimiento sobre la realidad social y cultural desde el punto de vista de quienes la producen y la viven (Vieytes 2004:69). Se plantea entender los hechos, los comportamientos, las normas que regulan la acción, los valores, etc., desde la perspectiva de los propios sujetos.

Caracterizar el SAN presente en el ejercicio de la función pública, supone ahondar y analizar las percepciones y prácticas de los empleados públicos en torno al cumplimiento/incumplimiento de las normas en el ámbito institucional. En función de este propósito, se recurre a la inducción como método analítico (Strauss y Corbin 2002), con el objeto de construir esquemas conceptuales que nos permitan hacer comprensible la información empírica obtenida a través del trabajo de campo. Se pretende delinear, no ya una teoría, sino conceptos sensibilizadores que nos acerquen a la comprensión del fenómeno en su contexto.

El diseño que esta investigación asume es de carácter exploratorio-interpretativo.

Exploratorio, ya que se trata de un fenómeno relativamente relegado por la investigación científica en el área de la AP, sobre el que se encuentra muy poco conocimiento acumulado y sobre todo, escasa producción de carácter empírico desde un abordaje organizacional. La pregunta que guía esta investigación responde a la necesidad de lograr claridad sobre la naturaleza del fenómeno, del SAN y sus aspectos principales. Se aspira a identificar dimensiones y nuevas categorías de análisis que faciliten la comprensión del “habitus organizacional” en la institucionalidad pública.

El diseño exploratorio otorga flexibilidad al proceso de la investigación, lo que permite que se vayan definiendo diferentes alternativas de desarrollo a lo largo de las distintas

evaluaciones y reformulaciones de los datos (Vieytes 2004:91).

A la vez, es una investigación de corte interpretativo, ya que se busca identificar el sentido que los propios sujetos otorgan al cumplimiento/incumplimiento de las normas y la forma en que caracterizan al SAN, penetrando en los contextos de significado en los cuales los actores estudiados operan.

La revisión de la literatura correspondiente relacionada con los propósitos de la investigación, previa al trabajo de campo, permitió delimitar el objeto de estudio y elaborar un marco de referencia teórico para un primer acercamiento al campo. Dicho marco facilitó una primera elaboración y definición de dimensiones de análisis, que fueron reelaboradas y revisadas durante todo el proceso de recolección y análisis de los datos. Las dimensiones de análisis a indagar sobre las características del SAN, que finalmente se definieron, son las siguientes: contenido, forma, actores intervinientes, permanencia, efectos y condicionantes de dicho sistema.

Como técnica de recolección de datos se empleó la entrevista abierta semiestructurada para poder trabajar con empatía en una temática donde el entrevistado, en ocasiones, puede mostrar resistencia a responder o modificar su discurso, debido a que se trata de prácticas que se entienden “no permitidas” por la organización o en muchos casos ilegales. Dicha técnica habilita a contextualizar los significados que los propios actores le dan a su conducta y las de los otros, a los valores y a la norma institucional. La entrevista constituye un recurso privilegiado para captar la perspectiva del actor: sus significados y definiciones (Vieytes 2004:661).

La técnica seleccionada prevé la conformación de una guía de entrevista, la cual está compuesta por una serie de temas y preguntas previamente definidas que son exploradas durante el transcurso de las entrevistas, con conceptos sensibilizadores que son utilizados como referencia. La guía garantiza que la misma información se obtenga de todas las personas entrevistadas, pero otorgándole al entrevistador la posibilidad de explorar e innovar con preguntas diversas en aquellos aspectos sobre los que parece pertinente o necesario profundizar, permitiendo la fluidez libre de la conversación en áreas donde se haya producido interés o momentos disruptivos de forma espontánea,

pero no perdiendo el eje de los temas predeterminados. El objetivo es obtener respuestas a preguntas abiertas comparables entre sí, para contar luego con patrones comunes a la hora de analizar los resultados.

Las preguntas de la guía se construyeron en base a conceptos derivados de la literatura, la experiencia y el trabajo de campo preliminar. Estos primeros conceptos suelen ser un punto a partir del cual se comienzan a recolectar los datos; sin embargo, van dando paso a los conceptos que emergen de los datos, es decir, de las propias entrevistas, a medida que se van realizando (Strauss y Corbin 2002).

La guía de entrevista (Anexo 2) contiene, específicamente, una serie de preguntas acerca de experiencias/comportamientos en situaciones concretas, como también la opinión/valor de los actores respecto al funcionamiento del sistema normativo en el ámbito público y nacional. La guía se divide en cuatro grandes temas: (1) Introducción-Trayectoria personal y profesional (2) Funcionamiento de las normas en el ámbito público (3) Concepción de las normas (4) Indagación sobre prácticas típicas, donde se le brinda al entrevistado una tarjeta con 10 situaciones posibles de ser consideradas transgresiones normativas y se le solicita que emita su opinión respecto a ellas y la frecuencia con la que se hacen presentes en la vida institucional. La guía de entrevista fue diseñada en función de las dimensiones de análisis pautadas.

Las entrevistas se realizaron a agentes públicos que desarrollan actividades en entidades pertenecientes a la Administración Pública de nivel nacional dependiente del Poder Ejecutivo. Las entidades abordadas fueron diversas áreas y programas de la administración centralizada y descentralizada.

La elección de los sujetos a entrevistar se realizó en base a un muestreo intencional (o teórico). El objetivo del estudio es captar en toda su complejidad la perspectiva de los actores, por lo tanto, lo que se busca es aprehender en profundidad y no en extensión, sus valores, normas y motivaciones (Mendizábal 2006:88).

El muestreo intencional implica una selección no azarosa de los actores a estudiar, tampoco un seguimiento de cálculos probabilísticos, sino una intencionalidad acorde

con los objetivos de la investigación. En este tipo de muestreo se busca la ejemplaridad y no la representación estadística (Vieytes 2004:643). El investigador elige a los sujetos y situaciones según los fines de su estudio, seleccionando aquellos informantes y contextos que considera típicos, permitiendo al investigador modificar el criterio de selección en función de los aprendizajes que experimenta al recolectar y analizar los datos, sobre todo tratándose de una investigación de corte exploratorio.

Se trabajó sobre una muestra de diez entrevistados, acotada en base a criterios de adecuación, pertinencia y oportunidad, éste último en razón de que lo que se busca abordar son situaciones que en su mayoría se mantienen en el anonimato o en los límites de la ilegalidad o desviación social, y que no dejan de ser temas comprometedores, o al menos, de difícil acceso. La muestra obtenida de las entrevistas resultó en una narración amplia y rica en conceptos y dimensiones de análisis para la indagación.

Las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento de los entrevistados, y se desarrollaron en un único encuentro, con una duración aproximada de una hora. La guía de entrevistas fue siendo readaptada a medida que se avanzaba en la realización de las entrevistas, profundizando sobre algunos temas en particular.

Para el análisis de los datos se recurrió al método comparativo constante derivado de la teoría fundada o fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss y al software Atlas.ti<sup>5</sup> que asistió en la tarea del análisis de datos (Anexo 1). En el proceso de codificación se partió de una lista de códigos preexistentes que se fueron aplicando a los datos y que derivan de un contexto conceptual elaborado previamente (top-down en Atlas.ti) y por otro lado, se elaboraron códigos surgidos directamente del análisis de los datos, códigos emergentes, que pueden ser códigos in vivo o creados por el propio investigador (bottom-up en Atlas.ti).

A continuación (Cuadro 1 y 2) se expone el manual de códigos utilizado para la codificación de las entrevistas derivado del marco de referencia conceptual y el manual de códigos emergentes derivado del análisis de los datos. Ambos resultan del plan de

---

<sup>5</sup> Atlas.ti/ The Knowledge Workbench/ Visual Qualitative Data Analysis/ Versión win 5.0.

análisis de datos elaborado (Anexo 1) y configuran una matriz síntesis de todas las dimensiones y categorías de análisis que serán abordadas y analizadas en el desarrollo de este trabajo.

## Matriz Síntesis de Dimensiones y Categorías de análisis del Sistema Alternativo de Normas

**Cuadro 1: Manual de códigos utilizado para la codificación de las entrevistas derivados del marco de referencia conceptual.**

Objeto	Características y/ o Dimensiones	Códigos primarios	Códigos Secundarios
<b>Sistema Alternativo de Normas (SAN)</b>	<b>1. Contenido</b>	1.1 Concepción de la norma formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vigencia en la práctica</li> <li>- valor atribuido</li> <li>- claridad y comprensibilidad</li> <li>- adecuación a la realidad</li> <li>- flexibilidad/rigidez</li> <li>- respetadas/transgredidas</li> <li>- universales- generales/ particulares- parciales</li> <li>- tacitas/enunciadas</li> <li>- orales/escritas</li> </ul>
		1.2 Concepción de la norma informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- funcionamiento en la práctica</li> <li>- valor atribuido</li> <li>- universales- generales/ particulares- parciales</li> <li>- tacitas/enunciadas</li> <li>- orales/escritas</li> <li>- alternativas/adaptativas</li> </ul>
		1.3 Prácticas informales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Horarios</li> <li>-Marco escalafonario- carrera</li> <li>- Evaluación de Desempeño</li> <li>-Mecanismos de Promoción</li> <li>- Reclutamiento e ingreso a la AP</li> <li>- Mecanismos de contratación y compensación</li> <li>-Procedimientos y roles ad hoc</li> <li>- Sanciones</li> <li>-Capacitación</li> <li>- Utilización de bienes fiscales y comercialización de productos</li> </ul>
	<b>2. Forma que adquiere</b>	2.1 Anomia	
		2.2 Complementariedad	
		2.3 Dualidad	
	<b>3. Actores intervinientes</b>	3.1 Agente Público	
		3.2 Funcionario Político	

		3.3 Sindicato/ Delegado Sindical	
		3.4 Ciudadano / Sociedad en general	
	<b>4. Permanencia</b>	4.1 Falta de sanción/ justicia organizacional 4.2 Importancia de lazos sociales/relaciones de poder 4.3 Otorga libertad/márgenes de elección/capacidad creativa 4.4 Rutina/habituación 4.5 Baja internalización de las normas 4.6 Falta de valores éticos de la persona/ responsabilidad individual 4.7 Deficiencias intrínsecas al marco normativo 4.8 La racionalidad política que interviene en las cuestiones públicas	
	<b>5. Efectos/ Consecuencias</b>	5.1 Implicaciones sobre las capacidades estatales 5.2 Impacto en la calidad institucional 5.3 Frustración laboral y desmotivación del funcionariado 5.4 Configuración de imágenes	
	<b>6. Condicionantes que le dan origen/Causas</b>	6.1 Condiciones estructurales- Roles de la Burocracia 6.2 Condiciones culturales: Idiosincrasia cultural o el "Ser Argentino" 6.3 Condiciones históricas: Historia política- social Argentina	

**Cuadro 2: Manual de códigos emergentes derivado del análisis de los datos.**

<b>Códigos Emergentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Concepción de lo público</li> <li>2. Convivencia Grupal</li> <li>3. Liderazgo/Estilos políticos</li> <li>4. Sanciones Informales</li> <li>5. Cultura de la Administración Pública</li> <li>6. Ética ambigua/doble discurso</li> <li>7. Elefante (Código in vivo)</li> <li>8. Eslabón/cadena de transgresiones (Código in vivo)</li> <li>9. Estado enfermo (Código in vivo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10. Farsa del Estado (Código in vivo)</li> <li>11: Guiñada de ojo (Código in vivo)</li> <li>12. Rarezas de la Administración Pública (Código in vivo)</li> <li>13. Los errantes (Código in vivo)</li> <li>14. Mirada del otro (Código in vivo)</li> <li>15. Negociación/Piloteo/Maniobra (Código in vivo)</li> <li>16. Padre culpógeno (Código in vivo)</li> <li>17. Cultura de crisis (Código in vivo)</li> </ul>
---------------------------	---	---

## 4. LA INFORMALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU ABORDAJE TEÓRICO

### 4.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

#### 4.1.1 BUROCRACIA ESTATAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen diferentes vertientes teóricas que han abordado el estudio del aparato institucional del Estado, poniendo el acento en mayor o menor medida en el contexto externo a dicho aparato, e intentando dar cuenta de qué manera la dinámica interna de la burocracia es afectada por el mismo. Los enfoques administrativos- organizacionales han puesto el foco en la estructura y en los procesos internos de la organización y sus restricciones contextuales. Los enfoques politológicos, por su parte, analizan a la sociedad global y la interacción- inserción de la burocracia en ese campo. Se genera entonces una tensión sobre dónde poner el foco, si en la dinámica interna de la burocracia o en la dimensión contextual, para no perder riqueza en el abordaje (Oszlak 1977).

Para un análisis adecuado del fenómeno que se intenta caracterizar, el foco deberá estar puesto al interior de la dinámica burocrática, permitiendo que una mirada más micro-sociológica ilumine componentes de análisis dejados de lado por otras perspectivas, como la cultura normativa inscripta en el ejercicio de la función pública.

Se trata de un tipo de análisis que aborda a la burocracia estatal como *“un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” -derivado de los objetivos formales de “interés general” que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado”*<sup>6</sup> (Oszlak 1977:23). Dichas organizaciones mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria y constituyen el aparato

---

<sup>6</sup> Oszlak señala oportunamente que las comillas en el término “interés general” indican que el concepto no tiene una contraparte concreta, que se trata más bien de una entelequia que no tiene asidero en la realidad. Las organizaciones burocráticas persiguen, en efecto, objetivos diferentes de aquellos que promueven el “interés general” o el “bien común”.

administrativo, brazo ejecutor de las políticas de Estado (Oszlak 2006).

Asimismo, en calidad de institución *“la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro”* (Zuvanic y Iacoviello 2008:1).

Como un conjunto de instituciones, la AP, al margen de producir bienes, servicios y regulaciones en nombre del bienestar general, está dotada de su propia cultura que genera y reproduce a través de un sistema de símbolos.

También debe entenderse a la burocracia estatal como un actor inmerso en relaciones de poder (Ilchman 1984; Aguilar Villanueva 2007), que no es neutral ni un simple agregado institucional (Oszlak 1977), sino que tiene intereses propios, y en su relación con su clientela, define tomas de posición y cursos de acción de la política (Cardoso 1972, Evans 1996, Aguilar Villanueva 2007).

Estas formas de comprender a la burocracia no deben ocultar las enormes dificultades que plantea atribuirle rasgos genéricos, ya que, en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos, se trata a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias.

Sin embargo, más allá de focalizar el análisis al interior de la dinámica burocrática, es imprescindible su contextualización (Oszlak 1977), en tanto da cuenta de los condicionamientos históricos de un proceso de formación del aparato estatal, de un pasado colonial, de un régimen político, de una producción económicamente predominante, de una trama de relaciones sociales, fundamental para la adecuada comprensión del fenómeno de la informalidad y para entender a la burocracia, también, como un resultado de las políticas públicas, que se cristalizan en el aparato institucional. La burocracia es producto de diversas necesidades y demandas históricas de la sociedad y de un particular proceso de asignación de recursos y arreglos institucionales tendientes a satisfacerlas. Por ello, se constituye en una arena de conflicto donde se resuelven disputas e intereses en pugna (Oszlak 2006).

El análisis está situado en la forma organizativa del Estado, en su aparato institucional concreto, entendiendo a la burocracia pública como su expresión material y aparato ejecutor de las políticas que implementa. En su expresión material- objetivada el Estado es vivido en su exterioridad, como “afuera de la sociedad”, y son las instituciones las que vienen a encarnar lo “público”, el “interés general”. Sin embargo, esta cristalización encubre relaciones sociales de dominación (O’Donnell 1984). Por ende, no es posible dejar de introducir en el análisis la concepción ideal- abstracta del Estado, a partir de la cual el mismo puede entenderse como una instancia de articulación de las relaciones sociales capitalistas e implica un sistema de dominación (Oszlak 1997; O’Donnell 1984).

La burocracia es parte de un proceso de formación estatal y social más amplio y conforma uno de los atributos de estatidad (es decir, el conjunto de atributos que constituyen a un “Estado nacional”) el cual refiere a la necesidad de ejercer el control sobre el territorio y por ende, de formar un cuerpo burocrático profesionalizado y una compleja red de instituciones que aseguren la dominación y gobernabilidad (Oszlak 1997, 2006).

Soslayar esta distinción conceptual inmersa en la propia definición de Estado (material- abstracta) puede opacar el análisis y llevar a conclusiones erróneas, fundamentalmente en cuanto al debate acerca de la legitimidad de las normas y el carácter justo e injusto de las mismas para las distintas clases sociales.

El derecho racional- formal se expande juntamente con el capitalismo y representa la codificación formalizada de una relación de dominación, creando un sujeto virtualmente libre e igual ante la ley (Oszlak 1997; O’Donnell 1984). El acatamiento de las leyes formales del Estado reproduce dicho orden de dominación. Por ende, pensar en la transgresión de las normas por un grupo social, entendidas éstas como la expresión de la dominación de una clase sobre otra, cambia el ángulo de la discusión y del análisis. La transgresión puede ser entendida como espacio de innovación y revolución contra el orden social dominante.

No obstante, a efectos de la problemática que se pretende abordar, es preciso poner el

foco de análisis en su instancia material- concreta y entender a la burocracia como un actor crucial en el diseño e implementación de las políticas públicas, central para entender el desempeño del aparato administrativo y productivo del Estado. No porque la problemática de la transgresión normativa sea exclusiva del sector público, ya que caeríamos en una versión parcializada del problema si así lo creyéramos (sumado a la dificultad de delimitar entre lo público y lo privado) sino por las características y la impronta que adquiere el fenómeno en dichas organizaciones. ¿Por qué?

En primer lugar, porque son ellas -en el marco de los actuales Estados democráticos- las encargadas de ejecutar el interés general y representar a la sociedad en su conjunto, para lo cual poseen un poder de acción que no inviste otro tipo de organización.

En segundo lugar, los organismos públicos forman parte del sistema político y éste no es simplemente una variable del entorno, sino que los hace ejecutores de un proyecto político particular, legitimado a través del voto de la población.

En tercer lugar, mantienen frecuentemente una condición monopólica respecto a la capacidad decisoria sobre algunos ámbitos, regulaciones, servicios y bienes de la sociedad.

Por último, la AP está regulada por el derecho administrativo, que consta de reglas no generadas en el propio ámbito como sí sucede en otra clase de organizaciones (separación del derecho público del derecho privado), las cuales derivan del sistema representativo vigente encarnando la voluntad general; si bien, como veremos, no es un marco normativo que le viene dado simplemente “de afuera”<sup>7</sup> sino que se mantiene con él una relación compleja.

En efecto, es en la AP y su burocracia donde la conflictividad entre los intereses privados de sus agentes (y sus clientelas) y el “interés público”, la transgresión de las normas y la informalidad de las conductas, adquiere un interés analítico singular.

---

<sup>7</sup> Esta noción adquiere otras particularidades en el marco de un nuevo contexto normativo que establece el espacio de negociación colectiva en la relación del empleo público.

Una aproximación de este estilo nos permitirá poner en tela de juicio aquellos mitos y preconceptos de sentido común que recaen sobre la actividad pública y sus agentes, ya que por naturaleza, los empleados estatales no son más “vagos”, “corruptos” o “ineficaces” que la mayoría de las personas. Que estos rasgos se presenten con mayor frecuencia se debe, en gran medida, a condiciones estructurales/ institucionales donde se desarrollan las prácticas cotidianas de la burocracia pública, a la naturaleza contradictoria de sus roles y funciones, a modos de hacer política y en consecuencia, a habitus organizacionales que se conforman e institucionalizan, opacando la dinámica interna de la misma.

#### **4.1.2 NORMAS, ESTRUCTURAS, COMPORTAMIENTOS: “HABITUS ORGANIZACIONAL”**

Siguiendo el modelo de análisis organizacional sugerido por Oscar Oszlak (2006), tres son los elementos fundamentales a tener en cuenta para abordar de manera sistemática el análisis de la burocracia y sus instituciones: normas- estructuras- comportamientos. Dichos componentes deben ser analizados en un contexto referido a un estado de agenda de políticas y una estructura histórica- social configurada a partir de una régimen económico, político, social y cultural particular.

Las normas definen la acción general de la burocracia, establecen el marco formal de comportamiento, con sus restricciones y licencias. Las normas incluyen tanto la definición de fines, prioridades y objetivos como la de métodos y procedimientos administrativos, así como también el sistema de sanciones.

Dicho esquema normativo determina la obtención y asignación de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, materiales) que emplea la burocracia de manera combinada para producir bienes, regulaciones, servicios o símbolos. La forma en que esos recursos se estructuran configura una determinada “función de producción” destinada a la satisfacción de determinados objetivos.

Asimismo, la productividad burocrática está condicionada por las estructuras organizacionales que suponen: un grado de diferenciación estructural, un grado de

especialización funcional y un grado de interdependencia entre las unidades. Dicha interdependencia -que refiere al modo en que se canalizan las actividades, el poder (autoridad) y los recursos entre las organizaciones- puede ser de carácter funcional, jerárquica o presupuestaria –correspondientemente con el objeto que sea canalizado. El sistema de ciencia y técnica, el organigrama y el presupuesto son ejemplos formales de los tres tipos de interdependencia mencionados. Son los flujos y redes de circulación establecidas, formales.

Los comportamientos son el último de los elementos planteados y el más significativo a los fines de este trabajo, en tanto los mismos se ven condicionados por los otros elementos; es decir, por las normas que orientan la actividad estatal y por las estructuras organizacionales.

De este modo, la conducta de los empleados públicos se ve determinada no sólo por las características, intereses y objetivos individuales, sino también por los recursos, normas, demandas externas, relaciones de interacción y subordinación y por el sistema de sanciones que se configura como parte de la institucionalidad pública.

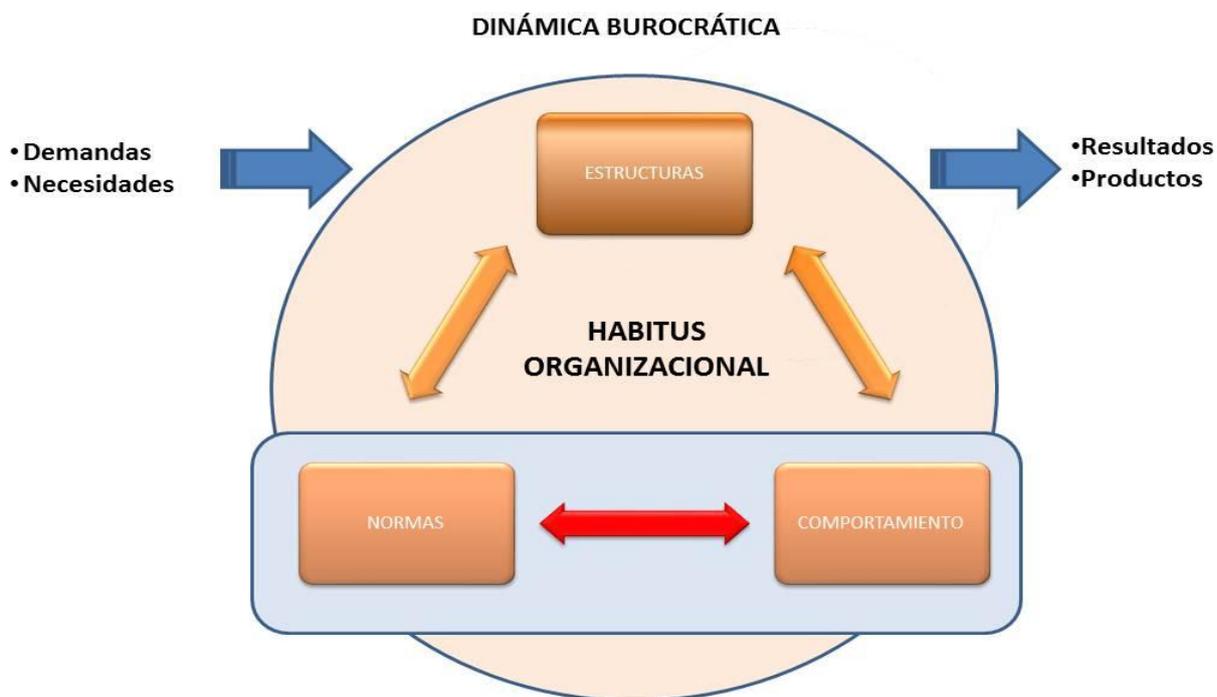
Acertadamente, el autor (Oszlak 2006) plantea que si bien las normas determinan las estructuras y ambas los comportamientos, dichas variables pueden funcionar como elementos mutuamente influyentes.

Aquí interesa poner el acento específicamente en la relación normas- conductas y remarcar fundamentalmente el modo en que los comportamientos no sólo se ven influidos por el sistema normativo, sino que los mismos, a partir de arreglos estructurales y de un contexto histórico- político particular, constituyen nuevos sistemas de normas que alcanzan altos niveles de institucionalización (Cuadro 3).

Si bien Oszlak (2006:10) advierte que el marco normativo puede contener a los patrones culturales en los que opera la burocracia, los considera más bien como una restricción contextual. En este trabajo, el análisis de dichos patrones estará contemplado como parte constitutiva del sistema de normas actuantes en la función pública (Cuadro 3). Son los hábitos culturales insertos en la propia cotidianeidad de la

gestión pública los que condensan esa determinada y específica forma de articulación de los restantes elementos planteados (normas- comportamientos- estructuras).

**Cuadro 3: Normas, estructuras, comportamientos: “habitus organizacional”**



Fuente: elaboración propia en base a análisis organizacional de Oszlak (2006)

Dicho esto y a partir del esquema analítico descrito, es posible avanzar e incorporar los elementos identificados en un abordaje sociológico- cultural, que nos permita ahondar en aquellos aspectos comportamentales y normativos más micros.

En este sentido, las diversas instituciones de la sociedad, particularmente las estatales, así como los grupos sociales de los que formamos parte, son considerados fuente de transmisión de valores y normas que guiarán las percepciones, juicios y prácticas de los agentes sociales en su vida cotidiana. Producen un conocimiento común entre los actores sobre cuáles son los comportamientos apropiados y, principalmente, significativos (Robbins 2004).

Las instituciones adquieren un carácter normativo, en tanto regulan y orientan los comportamientos humanos estableciendo pautas ordenadoras y reglas de juego de la actividad social. Reducen la incertidumbre de la vida diaria definiendo y limitando las elecciones de los individuos, así como estructurando los incentivos en el intercambio humano. Constituyen una guía para la acción (North 1995).

Las normas que regulan la función pública se constituyen como un marco regulatorio formal derivado del Estado, cuyo objetivo es determinar la manera en que los funcionarios públicos deben conducirse en el ejercicio sus funciones y el sistema de incentivos de dichos comportamientos.

Sin embargo, las normas actuantes no pueden entenderse sólo como aquellas derivadas del Estado, externas e impuestas. La cultura de las instituciones públicas supone un proceso continuo de transmisión e internalización de normas formales e informales, en el cual los individuos aprenden y adoptan costumbres y formas de hacer/decir/pensar de lo público y en lo público.

Como en toda organización, en la AP se institucionalizan modos de comportamiento y percepciones de la realidad que configuran modelos simbólicos, normas, valores y patrones de conducta de los actores, los cuales influyen en los niveles de productividad y capacidad institucional (Denison 1991; Ilchman 1984; Oszlak y Orellana 2000).

En el sector público, sus miembros definen ciertos usos y costumbres, institucionalizan criterios sobre lo que es bueno y lo que es malo, lo aceptable e inaceptable, conforman sistemas de creencias y guías para la acción. El conjunto de esos elementos interiorizados por los individuos es lo que Pierre Bourdieu (1992) ha denominado "habitus". Por habitus se entienden esas disposiciones, esos esquemas, a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él: disposiciones a pensar, actuar, percibir, sentir, que son adquiridas socialmente en relación a la posición que los agentes ocupan en el sistema social.

El habitus es, a la vez, un sistema de esquemas de producción de prácticas y de esquemas de percepción de esas prácticas (Borgucci 2008). Es decir, estos esquemas

están socialmente estructurados: han sido conformados a lo largo de la historia de cada sujeto y suponen la interiorización de la estructura social, del campo concreto de relaciones sociales en el que el agente se ha conformado como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes: son las estructuras a partir de las cuales se producen los pensamientos, percepciones y acciones del sujeto. El habitus es producto de las prácticas y a la vez, matriz generadora de prácticas. Es el sentido práctico que guía las acciones del sujeto, el principio que organiza todas sus actuaciones en el entorno<sup>8</sup>.

Las normas (formales e informales) que regulan la función pública se interiorizan en forma de ciertos esquemas cognitivos, perceptivos, valorativos del grupo social del que el funcionario público es parte y se exteriorizan re-construyendo la realidad institucional.

De este modo, la noción de habitus, si se permite su readaptación al fenómeno de estudio, se presenta como un concepto integrador que explicita las relaciones recíprocas entre las normas, estructuras y comportamientos (Cuadro 3). El habitus está constituido por representaciones sociales, teorías o modelos de conocimiento que incluyen valores, normas y prácticas, lo que permite a los individuos y colectivos orientarse en el mundo social y dotarse de un marco de conocimiento e interpretación del mismo. Dichas representaciones son preservadas y transmitidas a través del lenguaje, ritos sociales, tradiciones, rutinas, mitos, generadas por un grupo social que experimenta y comparte de un modo particular similares condiciones de interacción social.

Los funcionarios, por el hecho de ocupar posiciones en el espacio social público, están sujetos a condiciones de interacción y factores condicionantes similares y como resultado, están dotados de disposiciones particulares que los llevan a desarrollar prácticas similares. De este modo, podemos decir que desarrollan un "habitus organizacional".

---

<sup>8</sup> Bourdieu (1992:88) señala: "Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen habitus, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predisuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente 'reguladas' y 'regulares' sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta."

De acuerdo al abordaje planteado, de los discursos de los agentes sociales entrevistados, surgirán un conjunto de sentidos y percepciones en torno al cumplimiento o incumplimiento de las normas de la función pública. Significaciones que aparecerán ligadas a las formas específicas que el grupo social le imprime a esas regulaciones.

El "significado" es lo más importante en cualquier interacción humana pero no es un objeto dado; se llega a él mediante sistemas de percepciones y valores (Bolman y Deal 1991; Berger y Luckman 2006). Los seres humanos construyen una realidad social mediatizada por símbolos para aclarar la confusión, aumentar la predictibilidad y encontrar una guía de acción. Se codifican una gran variedad de significados y mensajes en patrones de creencias, valores, conductas y normas que definen a sus miembros lo que son y la manera de hacer las cosas.

Las percepciones sujetas a análisis en esta investigación son derivaciones de la práctica concreta en determinadas condiciones estructurales (y normativas) compartidas; son percepciones socialmente construidas y a la vez, funcionan como productoras de prácticas, y en este sentido, construyen la realidad social y normativa.

#### **4.1.3 TIPO DE NORMAS Y REGLAS: ORGANIZACIONALES E INSTITUCIONALES.**

Como se ha planteado, las normas y reglas determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo. Por ello es importante comprender la existencia de distintas clases y naturaleza de dichas normas y reglas y por ende, de los sistemas de incentivos correspondientes.

Para avanzar en esta distinción, J. Prats Catalá (1998) propone distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción, indica, permitirá comprender la existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones.

Las instituciones son realidades abstractas, son cosas que no se pueden tocar, son sistemas de normas y reglas que estructuran la acción social, que cumplen importantes funciones sociales delimitando el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Son, en definitiva, el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones.

Utilizando la metáfora del juego, el autor (Prats Catalá 1998) señala que las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan los procedimientos del juego, quiénes juegan y quiénes no, con qué ventajas juega cada quién, qué se puede ganar, etc.

Las instituciones articulan la interacción entre los actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad. Se corresponden con las competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las mismas no coinciden exactamente con la legislación o derecho positivo, debido a que existe una institucionalidad formal y una informal:

*“Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores”. (Prats Catalá 1998:6)*

Las instituciones no son el producto de un acto voluntario, sino de un proceso de aprendizaje social que se expresa en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto.

Las organizaciones, en cambio, sí son realidades concretas. Ordenan recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Existen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional.

Las normas de las organizaciones tienen una naturaleza diferente a las normas

institucionales: son normas internas que ordenan la administración o el manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales, en tanto la autoridad de la organización dispone de un margen de discreción para modificarlas, lo que no ocurre con las institucionales.

De este modo, instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad.

Si bien damos como válida la distinción señalada por el autor para nuestro análisis, a los fines de este trabajo, las normas serán abordadas en conjunto, ya que para los entrevistados la discriminación entre las distintas normas no es clara ni definida, y en el discurso se presenta la mención a ambas de manera entremezclada, con alguna diferenciación entre las normas “generales” y las “internas” o de “grupo”.

Además, este trabajo busca poner el foco no sólo sobre las reglas del juego, sino también sobre cómo los jugadores utilizan estrategias para habitarlas y modificarlas. Es decir, si las organizaciones son determinadas por el marco institucional, también ellas influyen en la forma en que evoluciona y se define dicho marco institucional (North 1995).

#### **4.2 DEFINICIÓN DEL OBJETO: “SISTEMA ALTERNATIVO DE NORMAS”**

Muchas conductas en el ámbito público parecen inspirarse en códigos que no sostienen el criterio de universalidad de las normas jurídicas. Esos códigos, más bien, se encuentran basados en relaciones clientelísticas, de amistad o familiares, prevaleciendo una forma de micro-solidaridad y cierto desprecio por las normas de contenido universalista (Isuani 1999).

Además, existe una gran cantidad de hábitos de los funcionarios públicos que no necesariamente contrarían las normas legales, pero sí se ubican al margen u opuestos

a determinados patrones de comportamiento considerados éticamente correctos<sup>9</sup> o formalmente convenidos, y esto adquiere una especial importancia en el ejercicio de la función pública (Waldmann 2003; Isuani 1999; Nino 1992; Gordillo 2012; O'Donnell 1989, 1996, 1998).

El sistema de normas y valores que parece estar regulando la conducta de los empleados estatales se complejiza y presenta algunas particularidades, configurando un doble estándar normativo en la cultura de las organizaciones públicas.

Peter Waldmann (2003) sugiere un esquema conceptual para abordar el fenómeno, que es retomado y adaptado<sup>10</sup> a los fines de la presente investigación, el cual concibe dos esferas normativas diferenciadas<sup>11</sup>:

- El sistema jurídico formal (nivel estatal)
- Sistema alternativo de normas (nivel de las normas paralelas)

El sistema jurídico formal es el sistema de normas escritas y formales, disposiciones emanadas del Estado de cumplimiento universal en un determinado tiempo y lugar. En nuestro caso, el marco normativo que rige la función pública en general y la ley de Ética pública en particular, conjunto normativo que deviene del Estado de derecho y sus arreglos político- democráticos.

Este marco jurídico presenta algunas debilidades que, si bien se verán con mayor detalle en el apartado siguiente (Capítulo 5), ponen de manifiesto deficiencias internas del derecho formal en el sector público, así como una vaga y limitada aceptación social de las normas y también de las sanciones que deberían garantizar el control de los comportamientos (Waldmann 2003; Isuani 1999; BID 2006).

---

<sup>9</sup> Desde esta perspectiva se asume no sólo que todo lo legal no siempre es ético, sino que existen comportamientos que no necesariamente constituyen una ilegalidad, pero igual se configuran como una transgresión al objetivo de bienestar general que persiguen las organizaciones público- estatales.

<sup>10</sup> El esquema explicativo original planteado por el autor supone la existencia de una tercera esfera, el nivel de normas básicas o de convivencia social, donde el individuo pasa a ser el centro del complejo normativo. De este modo se problematiza la presencia de un individualismo extremo presente en la sociedad argentina como rasgo particular. Para su ampliación ver p. 144 y sig.

<sup>11</sup> Se trata de una distinción puramente analítica ya que en la práctica social los sistemas normativos se determinan y se definen mutuamente.

En esa dirección, Waldmann (2003:10) plantea que las normas, para poder funcionar, deben cumplir tres requisitos:

- ser claras, comprensibles colectivamente y sin contradicciones, sean orales o estén escritas (dimensión lingüística).
- apoyarse en el consenso de gran parte de los afectados o gozar de aceptación social (dimensión moral y de orientación social)
- garantizar un control efectivo del comportamiento a partir de sanciones que las refuercen (función reguladora).

Algunos autores (Isuani 1999; O'Donnell 1989) sugieren que en la sociedad argentina el derecho formal garantizado por sanciones estatales se enfrenta con costumbres de la población que orienta su comportamiento por reglas informales basadas en la aceptación social.

Las normas jurídicas, explica Isuani (1999), en la medida en que son productos de las instituciones de gobierno de una sociedad, adquieren vigencia sólo en el momento en que regulan el comportamiento social. Sin embargo, no constituyen la única forma a través de la cual el comportamiento social adquiere regularidad. Las costumbres, como parte de la cultura social, también regulan un conjunto de conductas que no se expresan en el derecho positivo y sin embargo poseen vigencia entre los miembros de una sociedad:

*“Las normas jurídicas, en tanto productos del Estado, son el resultado de la lucha y la negociación de las diversas fuerzas sociales que intervienen en su génesis y que les transfieren sus valores, intereses y formas de interpretación de la realidad. En definitiva, su ideología. Por otra parte, las costumbres constituyen una herencia social generada a través de muy diversos caminos y pueden ser juzgadas de acuerdo a la adecuación que poseen respecto a diversos valores (por ejemplo, libertad, solidaridad, civilidad, etc.).”*  
(Isuani 1999:1)

Mientras que las costumbres para ser tales deben ser practicadas de manera general por la sociedad (o no serían tales), las normas jurídicas pueden tener escasa vigencia.

Menciona Isuani que en nuestra sociedad el universo del derecho positivo no tiene relación con el de las costumbres y por ende, los comportamientos ilegales no generan actitudes de rechazo explícito. La transgresión no es percibida como tal. Las costumbres contradicen las normas del derecho formal porque éstas últimas son percibidas como una imposición de una voluntad ajena: se trata de “...normas que no están basadas en costumbres sino que por el contrario intentan establecer costumbres” (1999:34).

Del mismo modo, y bajo el mismo razonamiento, podemos señalar que en el ámbito público, las costumbres que regulan el comportamiento social permiten establecer un sistema normativo paralelo.

Se abre así un universo de normas informales, que en ocasiones pueden llegar a ir por vías paralelas, regulando distintos aspectos de la vida social, ser complementarias a la normativa formal o bien, constituirse como contrapuestas y aparentemente contradictorias al orden vigente (Waldmann 2003; Isuani 1999; Gordillo 2012).

Esta realidad que se configura alternativamente a los organigramas y los discursos oficiales, donde se desarrollan relaciones subjetivas no previstas, actitudes no fácilmente visibles, estrategias adaptativas y por lo tanto, una dinámica subterránea, influye desviando los resultados efectivos del trabajo de las intenciones formalizadas e inscriptas en la organización formal.

Los hábitos informales por parte de los empleados, que relativizan la regularidad impuesta por la estructura formal y reglada, permiten la constitución de lo que Waldmann ha denominado “*sistema alternativo de normas*” (2003:91), mientras otros autores se refieren a ello como “*sistema administrativo paralelo*” (Gordillo 2012: AP-II-1) o bien, “*institucionalización informal*” (O’Donnell 1996:2<sup>12</sup>; Prats Catala 1998:6; Rappoport 2008:139), dando cuenta que las transgresiones a la norma no son fortuitas

---

<sup>12</sup> Si bien O’Donnell utiliza el término “institucionalización informal” de manera más amplia y para referirse a las democracias poco institucionalizadas y a las nuevas poliarquías, es pertinente citarlo en tanto con el mismo, el autor también identifica aquellas muchas cosas que ocurren fuera de las reglas institucionales prescritas formalmente.

sino que responden a otras reglas sociales estables y permanentes.

Esta última idea fue señalada en la literatura como la “*otra cara de la Burocracia*” (Blau, 1962). Los miembros de una organización actúan como seres humanos y no como máquinas impersonales y sus acciones, a veces, transgreden las reglas oficiales. La existencia de la estructura informal es imprescindible (e inevitable) para un adecuado funcionamiento de la misma, siempre y cuando complemente y no socave la existencia del sistema formal. Dicha estructura, al igual que la formal, posee reglas, grupos y sistemas de procedimientos. En este sentido, Peter Blau subraya:

*“Su informalidad radica en que nunca han sido compilados en códigos o reglamentos oficiales, y en que se originan y mantienen con un grado de espontaneidad del que necesariamente carecen las actividades basadas en una estructura formal. Sin embargo, estos agrupamientos, reglas y procedimientos forman una estructura, puesto que si bien no están oficialmente reconocidos, se hallan establecidos de una manera clara y semipermanente, y son tan ‘reales’ y tan coercitivas para sus miembros como los de la estructura oficial, conservando su existencia y su significado social a través de numerosos cambios de personal...” (1962:45)*

Muchas situaciones no pueden ser resueltas de forma eficaz en el marco de la estructura formalmente institucionalizada y por eso se busca apartarse de ella. Se la ignora, se la cambia o se utiliza un bypass como camino de circunvalación o desvío de la norma oficial. A través del conocimiento de las costumbres, se actúa en el nivel de la estructura informal.

La estructura informal deja de resguardarse en el ámbito privado y se convierte en pautas de comportamientos oficialmente reconocidas por los miembros del grupo. Es decir, adquiere reconocimiento cuasi- formal. La estructura formal pasa así a un segundo plano, en la medida en que la informal es reconocida y utilizada por todo el grupo, conformando una “institucionalidad informal” (Rappoport 2008:139).

Las normas no oficiales, muchas explícitamente prohibidas en el plano formal, en muchos casos ayudan a la obtención de las metas. Y es aquí donde Blau (1962) comienza a definir a la burocracia, a diferencia del tipo ideal weberiano, más por sus fines que por los medios para alcanzarlos.

Estas conductas informales están socialmente estructuradas, lo que significa que se van conformando a partir de la interiorización y adaptación de los empleados a determinadas condiciones estructurales de la AP; es decir, a partir del campo concreto de relaciones sociales en el que el empleado público se desenvuelve como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes, en el sentido que cobran vigencia institucional, que se convierten en una matriz generadora de esas mismas prácticas paralelas. De aquí la pertinencia de utilizar la noción de “habitus organizacional”.

La baja definición normativa en muchos aspectos organizacionales y por otro lado, el escaso ajuste a las normas vigentes o su bajo cumplimiento, dan lugar a espacios o márgenes de discrecionalidad que permiten la formación de estrategias alternativas.

Cierta parte de la literatura (Blau 1962; Crozier 1974; Goffman 1988; Oszlak 1984a) menciona que estos comportamientos son usados como estrategias de adaptación al medio. La organización formal produce tensiones y presiones de mayor o menor fuerza. Consciente o inconscientemente el individuo responde a dichas presiones por medio de comportamientos, relaciones y estrategias no previstos por la organización. Intentará superar la tensión apelando a la forma de comportamiento adaptativo que las circunstancias le permitan. Erving Goffman (1988) distingue dos modos de adaptarse a la misma:

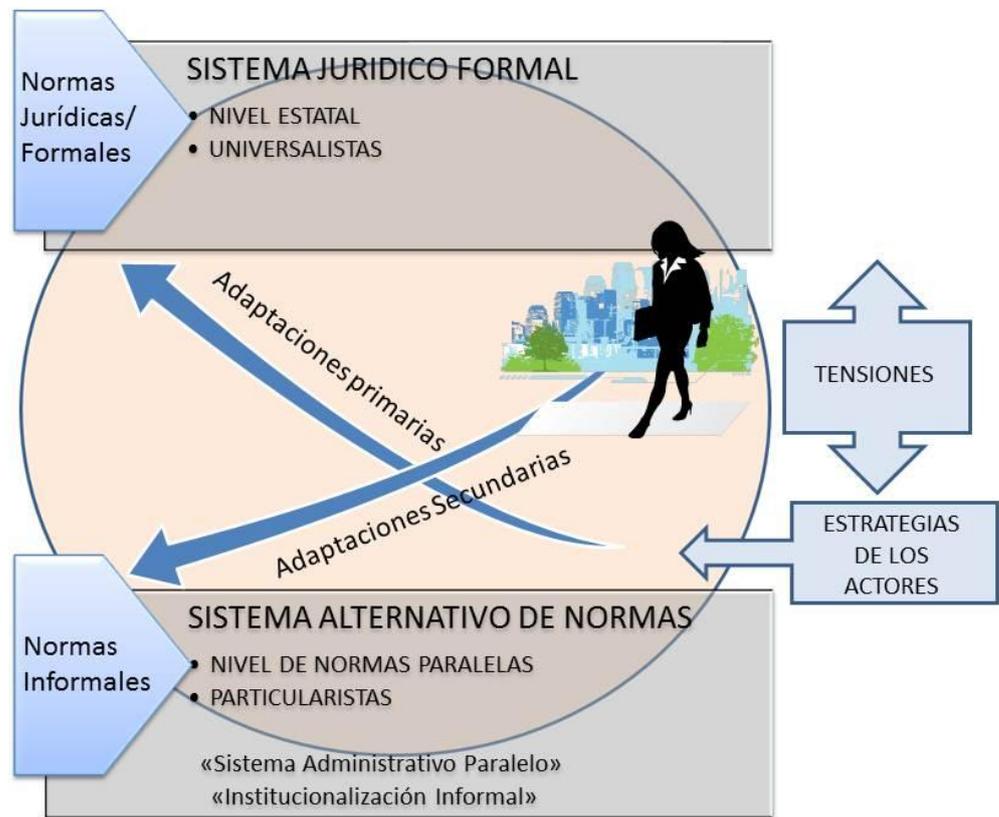
- Las adaptaciones primarias, que corresponden a los comportamientos que obedecen los requerimientos oficiales de la organización.
- Las adaptaciones secundarias, que consisten para el individuo en utilizar medios alternativos, “prohibidos” y estrategias no autorizadas para tergiversar así las pretensiones de la organización relativas a lo que él tendría que hacer o recibir, y por lo tanto, a lo que tendría que ser. Las adaptaciones secundarias representan para el individuo el medio de apartarse al rol y al personaje que la institución le asigna de modo natural<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Con respecto a las adaptaciones secundarias Goffman dice: “He creado esta grosera designación para llegar a lo que en realidad me interesa: el ajuste secundario, que defino como cualquier arreglo habitual, que permite al miembro de una organización emplear medios o alcanzar fines no autorizados, o bien hacer ambas cosas,

Las conductas informales se inscriben en determinadas “estrategias” en las que está en juego el poder dentro de la organización. Los grupos adoptan las mismas para adaptarse a la organización y resolver las tensiones con el sistema formal. Es entonces cuando el uso de medios ilegítimos pero eficaces desde el punto de vista técnico se hace presente (Cuadro 4).

**Cuadro 4: Sistema Jurídico Formal y Sistema Alternativo de Normas**



Fuente: Elaboración propia

En el proceso de ajustes mutuos que se da en la desigual relación de fuerzas de los actores que participan, no sólo intervienen aquellos que desconocen o desvirtúan las normas formales, sino aquellos otros que viéndose avasallados intentan compensar la

esquivando los supuestos implícitos acerca de lo que debería hacer y alcanzar, y en última instancia, sobre lo que debería ser. Los ajustes secundarios representan vías por las que el individuo se aparta de su rol y del ser que la institución daba por sentados a su respecto.” (1988: 190)

situación reforzando otras áreas de comportamiento que abren paso a nuevas tensiones.

La brecha, por ende, entre lo prescripto formalmente y el funcionamiento real, se produce con características ampliadas y efecto refractario.

#### **4.3 TENSION ENTRE LO FORMAL- INFORMAL**

De igual modo que el presente trabajo, la literatura organizacional plantea la distinción y dicotomía entre la esfera formal y la informal. En algunos documentos de trabajo, el INAP (1997) define organización formal como aquella que ha sido planificada por sus creadores, prescrita y reglamentada y es el reflejo oficial de los postulados sociales, políticos y administrativos que le dieron origen.

La organización formal se determina por el objetivo de la organización, la especialización de las tareas, la coordinación de las funciones, el orden jerárquico, la autoridad, la uniformidad de los comportamientos, la definición de los roles de los miembros de la organización, la selección y reclutamiento de los mismos, la remuneración, la tecnología, las insignias y los símbolos oficiales. Obtiene su manifestación y cristalización más clara en los textos jurídicos, en los reglamentos interiores, las cartas de la organización, las descripciones de funciones y puestos, los boletines oficiales de información, los folletos institucionales, los informes de actividad, las memorias institucionales, los organigramas, etc.

El sistema formal intenta alcanzar el objetivo de la organización utilizando de modo racional los medios disponibles. Pero tal organización no se realiza nunca plenamente en el comportamiento de sus miembros. Los individuos y los grupos desarrollan una "organización informal", o sea, un conjunto de prácticas no previstas. Dicha noción sugiere que *"las desviaciones del reglamento formal constituyen pautas socialmente organizadas, y no tan sólo una consecuencia de fortuitas coincidencias personales"* (Blau 1962:53). Es decir, dichas pautas adquieren niveles altos de institucionalización.

A los efectos de abordar el objeto de estudio partimos de tal distinción entre lo formal-

informal pero sólo considerando esta dicotomía como meramente analítica. Concretamente sólo existe una única organización y un único sistema normativo, y es fundamental que esto sea tenido en cuenta, para no buscar encasillar los datos en categorías de una equívoca dicotomía en la práctica.

La organización real, por ende, sólo puede ser captada considerando esta interacción constante entre el sistema normativo formal y ese universo informal o alternativo ya que, en la práctica social, los sistemas normativos se entrelazan y se definen mutuamente.

Un nudo problemático de esta investigación es evitar que las categorías analíticas formal- informal y su aparente dicotomía, inexistente en la práctica concreta, sean interpretadas a partir de una aprehensión valorativa como lo “bueno” y lo “malo”, lo “deseable” o “indeseable”, respectivamente. La informalidad de las prácticas es parte de la cultura de cualquier organización, e inevitable desde el punto de vista comportamental. Además, pensar en una convergencia plena entre la norma y el comportamiento es una situación ficticia y hasta indeseable, ya que supone graves consecuencias en términos de dogmatismo e intolerancia.

Por consiguiente, la pregunta que guía este trabajo comprende dilucidar cuáles son los significados/contenidos que asumen una y otra categoría (formal – informal) en las prácticas mismas de los funcionarios estatales, las características que asume la informalidad institucional y la relación que establece con el sistema jurídico vigente. No busca, de ninguna manera, medir la distancia entre uno y otro sistema de manera objetiva, sino más bien interpretar y dar cuenta de la misma desde el propio discurso de los actores y del significado que los mismos le otorgan en el marco de la institucionalidad pública.

## 5. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA JURÍDICO FORMAL: LAS NORMAS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Antes de avanzar en la identificación y análisis de las percepciones que los propios empleados públicos tienen acerca de las normas que los rigen, es preciso vislumbrar el marco normativo general que regula la función pública en el nivel nacional y sus particularidades. Si bien existen otras normas<sup>14</sup> (de contrataciones y compras públicas, presupuestarias, contables, de publicidad de la información, de control, etc.) que regulan la actividad pública, serán desarrolladas sólo aquellas que específicamente delimitan los comportamientos generales para el ejercicio de la función en el ámbito público. Se realiza a continuación una breve descripción de las mismas y se señalan algunas dificultades percibidas en su evolución histórica<sup>15</sup>.

En Argentina, es la ley suprema de la Nación, la Constitución Nacional, la que desde 1957 hasta la fecha, establece el derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos, a través del artículo 14 bis.

Hasta los años noventa, la relación de empleo público estuvo regida por la ley N° 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, del año 1980, y su decreto reglamentario 1797/80. A su vez, el escalafón vigente para la mayor parte del personal civil de la Administración Pública Nacional (APN) fue el decreto 1428 del año 1973, el cual convivió con numerosos escalafones especiales creados durante los años ochenta.

Durante la gestión de gobierno de Raúl Alfonsín se implementaron algunas reformas que se centraron específicamente en la “*simplificación administrativa, y la asistencia*

---

<sup>14</sup> Si bien se trata de normas más que relevantes para el desarrollo de la actividad pública y que forman parte del universo normativo sobre el que se expresan los entrevistados y la literatura consultada, su abordaje requeriría de una extensión y minuciosidad que no resulta oportuna ni necesaria para los objetivos planteados en este estudio.

<sup>15</sup> Dichas dificultades, en su mayoría, son mencionadas en el informe realizado por el BID (2006) sobre la situación del servicio civil en América Latina donde se delinea la situación institucional de cada país, entre ellos, la de Argentina. El mismo se utiliza como fuente principal para dar cuenta de la situación del empleo nacional, ya que no se cuenta con otras fuentes de datos actualizadas y confiables, más allá de datos fragmentados y aislados.

*técnica a los organismos públicos para mejorar su organización y funcionamiento, a la vez que se intentó una reformulación de la grilla del escalafón 1428”* (Reymondes 2003:11), buscando una mejor calificación del personal y el mejoramiento de la carrera administrativa. No obstante, se abandonó la idea de crear un escalafón único para toda la AP y en su lugar se confeccionaron escalafones diferenciados, que además incluyeron aspectos estatutarios específicos, creando una enorme diversidad de situaciones.

Pero la principal medida que se adoptó en la materia, se refiere a la creación del cuerpo de *élite* de Administradores Gubernamentales creado en 1985 (dto. 3687/84 y escalafón específico dto. 2098/87) como un colectivo profesional de la APN de la República Argentina. La existencia de dicho cuerpo permitiría contar con cuadros altamente profesionalizados, destinados a ocupar los puestos clave del aparato administrativo e incrementar la eficiencia, la actitud de servicio y el compromiso de los funcionarios. De los cuatro Programas de Formación (1988, 1989, 1990 y 1995) han egresado 207 Administradores Gubernamentales de los cuales continúan en actividad 160 funcionarios, 97 hombres y 63 mujeres, concentrándose en el Poder Ejecutivo Nacional el 80% de las asignaciones<sup>16</sup>.

No obstante, el resto de los trabajadores de la APN continuaba en una situación salarial deficiente (Reymondes 2003), en primer lugar respecto a la actividad privada y en segundo lugar, debido a la gran dispersión salarial existente entre las remuneraciones de las distintas áreas (más de 100 escalafones distribuidos en los distintos organismos).

Hacia la década del noventa, el dto. 1428/73 había quedado completamente desvirtuado y evidenciaba serias disfunciones de la carrera administrativa; por ejemplo, ya no guardaba relación la categoría de revista y el nivel de la función desempeñada; de las 24 posiciones de la grilla, sólo cinco estaban efectivamente ocupadas; las categorías dejaron de relacionarse con la diversidad y responsabilidad de los puestos de trabajo; los procesos de selección existían pero no se aplicaban

---

<sup>16</sup> Dato actualizado a enero del 2012, obtenido de la página institucional de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros el Lunes 27 de agosto de 2012; <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/destinos/ambito.html>.

dando lugar a la selección discrecional del personal; no se evaluaba el desempeño individual; la capacitación se llevaba a cabo de manera asistemática; el estamento gerencial, directivo y profesional presentaba debilidades (Reymondes 2003).

A partir de la aprobación de dos leyes marco denominadas de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el gobierno de Carlos Menem emprendió profundos cambios como respuesta a la situación de crisis de aquél momento y en busca de una reconstrucción institucional. Es en ese contexto que se procuró modernizar el sistema de carrera administrativa, sustentado en la mejora de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del Estado.

En el marco de una reforma administrativa, que generó cierto consenso a raíz del deficiente desempeño de algunos servicios públicos y de la prédica antiestatista que logró promoverse e implantarse desde las posiciones dominantes se propuso, entonces, un nuevo modelo para jerarquizar el funcionariado.

Es entonces en los años noventa, que el dto. 1428/73, que había regido durante casi veinte años, es remplazado por un nuevo sistema de carrera en el marco de un proceso de reforma estatal, con el objetivo de unificar la gran diversidad de escalafones que se habían generado en la década anterior. Manteniendo como ley marco de referencia el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (ley N° 22.140 de 1980), se crea entonces el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) por el dto. 993/91, en un intento de crear una carrera de servicio civil unificada para la APN. En el mismo se incluyó al personal civil de las jurisdicciones ministeriales y sus organismos descentralizados, no incluidos en otros escalafones<sup>17</sup>.

La aparición del SINAPA fue un hecho de fundamental importancia y representó un avance en materia de gestión de recursos humanos en el ámbito público, en tanto modelo de organización del personal en base a criterios de ingreso por mérito, estabilidad laboral y rendimiento; y de la búsqueda -en sus aspectos normativos- de una mayor neutralidad de los funcionarios respecto a la política partidaria, otorgando continuidad y autonomía al aparato administrativo.

---

<sup>17</sup> 29.046 agentes en el año 2000. Boletín Estadístico –ONEP (Reymondes 2003).

Sin embargo, el SINAPA tuvo grandes dificultades de implementación, además de plantearse cierta irracionalidad si se tiene en cuenta el contexto de reducción y vaciamiento del aparato estatal, la reorganización de las estructuras y la reubicación del personal. Los procesos de profesionalización, capacitación y reorganización del servicio civil se presentaban como incompatibles con los recortes presupuestarios de lógica economicista (Repetto 2001 citado en Reymondes 2003).

El sistema se fue debilitando por ausencia de un compromiso político sostenido pero también en razón del deficiente perfil técnico de varias unidades ejecutoras, a lo cual pueden agregarse otros aspectos que concluyeron en causas judiciales y contribuyeron a un clima de descreimiento e ilegitimidad (Reymondes 2003). Pero fundamentalmente dicha debilidad se expresa en la forma que adoptó en la práctica el instrumento piedra angular del sistema: la evaluación de desempeño individual, que vino a remplazar la promoción automática por antigüedad prevista en los escalafones anteriores. La misma sólo pasó a cumplir una función ceremonial, a constituir un acto formalista sin ningún criterio de evaluación del rendimiento (BID 2006).

En ese contexto, si hasta mediados de los '80 no se consideraba la posibilidad de negociación colectiva en el sector público, ya que toda la normativa referida al empleo público surgía unilateralmente por decisión del Estado como empleador, en 1998 se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público, aprobado por dto. 66/99, que alcanza a diversos organismos y ordenamientos escalafonarios, incluyendo el SINAPA (BID 2006).

Dicho avance en materia de relaciones laborales del sector público, en el marco de la ratificación de los convenios de la OIT que se realizaron en 1986 y 1988, significaba el establecimiento de un espacio de negociación conjunta de las condiciones de trabajo entre el Estado como empleador y los sindicatos representativos de los empleados públicos. La negociación incluye todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, con excepción de la estructura orgánica de la APN, las facultades de dirección del Estado, el principio de idoneidad como base del ingreso, y la promoción en la carrera administrativa (Iacoviello y Tommasi 2002).

En paralelo, en 1999 se reemplaza el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública por el Marco de Regulación del Empleo Público, ley N° 25.164. Sin embargo, su reglamentación definitiva se dio dos años después bajo el dto. 1421/02. El decreto deroga el ordenamiento anterior, pero algunos organismos que no se rigen por la ley Marco siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico, lo cual genera naturalmente confusiones y contradicciones en el sistema, por la diversidad de regímenes normativos.

El Marco de Regulación del Empleo Público, además de redefinir el concepto de estabilidad<sup>18</sup>, establece (Iacoviello y Tommasi 2002):

- *los requisitos que debe cumplir cualquier ciudadano para poder entrar a trabajar a la administración pública, así como los impedimentos al ingreso;*
- *los deberes y derechos que tienen los agentes en su condición de empleados del Estado y, de una manera muy detallada, el régimen disciplinario al cual están sujetos (Cuadro 5);*
- *los posibles causales de egreso;*
- *las principales características del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA);*
- *la creación de un Fondo Permanente para Capacitación y Recalificación Laboral, que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que tiene como misión elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo, y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales y organizacionales propios de la administración moderna.*

---

<sup>18</sup> La estabilidad puede ser afectada por redefinición funcional o de la estructura administrativa, por desempeño inadecuado o por sanciones disciplinarias.

CUADRO 5- LEY MARCO DE REGULACION DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL  
CAPITULO V  
DEBERES

*Artículo 23. — Los agentes tienen los siguientes deberes, sin perjuicio de los que en función de las particularidades de la actividad desempeñada, se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:*

- a) *Prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.*
- b) *Observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.*
- c) *Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo.*
- d) *Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.*
- e) *Obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.*
- f) *Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa.*
- g) *Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación.*
- h) *Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.*
- i) *Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.*
- j) *Someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación.*
- k) *Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.*
- l) *Velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.*
- m) *Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.*
- n) *Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.*

PROHIBICIONES

*Artículo 24. — El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:*

- a) *Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones.*
- b) *Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.*
- c) *Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en orden nacional, provincial o municipal.*
- d) *Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios.*
- e) *Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política.*
- f) *Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.*
- g) *Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.*
- h) *Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
- i) *Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.*

*Artículo 25. — Es incompatible el desempeño de un cargo remunerado en la Administración Pública Nacional, con el ejercicio de otro de igual carácter en el orden nacional, provincial o municipal, con excepción de los supuestos que se determinen por vía reglamentaria, o que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo.*

CAPITULO VII  
REGIMEN DISCIPLINARIO

Artículo 30. — El personal podrá ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) Apercibimiento.
- b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión.
- c) Cesantía.
- d) Exoneración.

La suspensión se hará efectiva sin prestación de servicios ni goce de haberes, en las normas y términos que se determinen y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que fije la legislación vigente.

Artículo 31. — Son causas para imponer el apercibimiento o la suspensión hasta 30 días:

- a) Incumplimiento reiterado del horario establecido.
- b) Inasistencias injustificadas que no exceden de diez (10) días discontinuos en el lapso de doce meses inmediatos anteriores y siempre que no configuren abandono de tareas.
- c) Incumplimiento de los deberes determinados en el art. 23 de esta ley, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía.

Artículo 32. — Son causales para imponer cesantía:

- a) Inasistencias injustificadas que excedan de 10 (diez) días discontinuos, en los 12 (doce) meses inmediatos anteriores.
- b) Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de cinco (5) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas.
- c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.
- d) Concurso civil o quiebra no causal, salvo casos debidamente justificados por la autoridad administrativa.
- e) Incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24 cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere.
- f) Delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente.
- g) Calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres (3) años consecutivos o cuatro (4) alternados en los últimos diez (10) años de servicio y haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas.

En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los dos (2) años de consentido el acto por el que se dispusiera la cesantía o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.

Artículo 33. — Son causales para imponer la exoneración:

- a) Sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.
- b) Falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública.
- c) Pérdida de la ciudadanía.
- d) Violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24.
- e) Imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública.

En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los cuatro (4) años de consentido el acto por el que se dispusiera la exoneración o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.

La exoneración conllevará necesariamente la baja en todos los cargos públicos que ejerciere el agente sancionado.

Artículo 34. — La substanciación de los sumarios por hechos que puedan configurar delitos y la imposición de las sanciones pertinentes en el orden administrativo, son independientes de la causa criminal, excepto en aquellos casos en que de la sentencia definitiva surja la configuración de una causal más grave que la sancionada; en tal supuesto se podrá sustituir la medida aplicada por otra de mayor gravedad.

Artículo 35. — La aplicación de apercibimiento y suspensión hasta el máximo de cinco (5) días, no requerirá la instrucción de sumario.

Las suspensiones que excedan de dicho plazo serán aplicadas previa instrucción de un sumario, salvo que se funden en las causales previstas en los incisos a) y b) del art. 31.

La cesantía será aplicada previa instrucción de sumario, salvo que medien las causales previstas en los incisos a), b) y c) del art. 32.

Fuente: elaboración propia en base a Ley N° 25.164 obtenida de [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

En ese contexto y como consecuencia de una legislación internacional cada vez más abocada a normar sobre la ética específica de los que actúan dentro del ámbito estatal (Campagna 2005), Argentina sanciona la ley 25.188 en 1999, Ley de Ética de la Función Pública (y su dto. 164/99) la cual estipula (Safadi Márquez 2008):

- Deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.
- Pautas éticas de comportamiento (Cuadro 6).
- Un régimen de declaraciones juradas y antecedentes.
- Un régimen de obsequios a funcionarios públicos.
- la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública.
- Reformas al código penal estableciendo la aplicación de severas penas al funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones.

CUADRO 6- LEY DE ETICA DE LA FUNCION PUBLICA  
CAPITULO II  
DEBERES Y PAUTAS DE COMPORTAMIENTO ÉTICO

*ARTICULO 2º — Los sujetos comprendidos en esta ley se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético:*

- a) *Cumplir y hacer cumplir estrictamente Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;*
- b) *Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;*
- c) *Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular;*
- d) *No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;*
- e) *Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;*
- f) *Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados;*
- g) *Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;*
- h) *Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad;*
- i) *Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en ley procesal civil.*

*ARTICULO 3º — Todos los sujetos comprendidos en el artículo 1º deberán observar como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones. Si así no lo hicieren serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función.*

CAPITULO VI  
RÉGIMEN DE OBSEQUIOS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

*ARTICULO 18. — Los funcionarios públicos no podrán recibir regalos, obsequios o donaciones, sean de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso de que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática la autoridad de aplicación reglamentará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación o al patrimonio histórico-cultural si correspondiere.*

Fuente: elaboración propia en base a Ley N° 25.188 obtenida de [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Por su parte, los diversos problemas generados en torno al SINAPA, las designaciones extraordinarias y/o transitorias fuera de las pautas de selección fijadas por el sistema y otras transgresiones, así como la proliferación de un cuerpo normativo por demás extenso, van dificultando con el transcurso del tiempo, la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el cuerpo escalafonario, poniendo de relieve, una vez más, la existencia de procesos de gestión en la experiencia nacional

no validados por su continuidad en el tiempo.

Algunos datos, hasta el año 2000, dan cuenta de ello (BID 2006):

- Sólo el 40% de los empleados públicos se enmarcaba dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, las dos normas básicas del sistema (a partir de dicha fecha se generaron modificaciones mediante el pase al régimen de empleo público de personal contratado).
- Aparte del 2º Convenio Colectivo General (dto. 214/06) existían 37 convenios sectoriales más.
- El SINAPA cubría sólo una cuarta parte de la población.

En el año 2008, en el marco de un nuevo contexto normativo que establece el espacio de negociación colectiva en la relación del empleo público, el SINAPA, que se instituyó a partir de un decreto del Poder Ejecutivo y en el cual los gremios actuaron como veedores, da lugar al surgimiento del SINEP, mediante el dto. Nº 2098/08. El SINEP es, en definitiva, producto de un convenio colectivo.

Entre las modificaciones que el SINEP incorpora se encuentran la creación del agrupamiento profesional, la asignación de grado extraordinario y la introducción del Tramo, como un nuevo concepto dentro de la promoción horizontal que posibilita, de cumplir con los requisitos, una mayor valoración al desempeño del trabajador. También se establece el concurso para funciones ejecutivas, la estabilidad para jefaturas y acceso por concurso y ciertas mejoras en la calificación de desempeño y en el régimen retributivo.

No obstante, el nuevo régimen escalafonario ha generado desde su implementación objeciones en orden, fundamentalmente, a discusiones planteadas de origen sindical, que señalan básicamente la necesidad de *“la creación de una carrera diferente al SINAPA, pensado con otra lógica y que promueva una real jerarquización de la actividad pública con el correspondiente reconocimiento retributivo”*<sup>19</sup> (ATE 2008). De lo

---

<sup>19</sup> Fragmento tomado del acta presentada por ATE en disidencia a la aplicación del SINEP (5/9/2008) obtenido de <http://ate-educacion.blogspot.com.ar/2011/11/igual-remuneracion-por-igual-tarea.html>; 27 de agosto de 2012.

contrario, el SINEP sólo buscaría reparar las consecuencias de la aplicación del SINAPA, su achatamiento entre categorías y la parálisis en el avance de la carrera, no resolviendo los problemas de fondo. Desde esta perspectiva se señalaron algunas debilidades (ATE 2008):

- Se consideró insuficiente y discriminatorio el nuevo régimen salarial, dado que acentuaba la diferencia salarial y beneficiaba a los niveles jerárquicos más altos del escalafón.
- Los niveles son comunes para todos los agrupamientos, generando que estos últimos se transformen en un mero adicional que no será otorgado al conjunto de los que posean los requisitos necesarios, sino a determinados trabajadores que reúnan condiciones muy específicas.
- Los criterios evaluatorios y de capacitación no se modifican sustancialmente, ya que se sigue manejando a través de créditos de capacitación y cantidad de evaluaciones, con un sistema de cupos adheridos, que demostró en los últimos 15 años su ineficiencia para evaluar y capacitar.
- Se continúa con el sistema de promoción de nivel por concursos generales o abiertos quedando la carrera del trabajador supeditada a la disponibilidad de vacantes financiadas.
- No se modifica sustancialmente la situación del personal Transitorio y Contratado, salvo en la consideración de su antigüedad.
- Las funciones ejecutivas quedan vinculadas a requisitos escalafonarios de niveles determinados que terminan restando flexibilidad al desarrollo de la carrera.
- La asignación de grados extraordinarios podría contribuir al achatamiento, desincentivar al personal a continuar avanzando en su carrera vertical e incluso podría mermar la construcción de criterios de reconocimiento de formación, competencias y méritos que deberían dominar los mecanismos de selección, capacitación y conducción de los administradores públicos.

A dichas debilidades atribuidas al régimen escalafonario vigente hasta la fecha, se suma una creciente presencia de contratos transitorios desde 1995, junto con otras modalidades de vinculación tales como becas y pasantías educativas con práctica

laboral, contratación por vías de fundaciones o entes cooperadores, organismos de financiamiento internacional, universidades, etc. (SFP S/F). Estas modalidades tienen una alta funcionalidad política, los salarios comparados con el personal de planta suelen ser mucho más altos y son difícilmente controlables, en el sentido que no es posible señalar un padrón oficial (Oficina Anticorrupción 2000 citado en Iacoviello y Tommasi 2002). También es claro que algunas organizaciones no podrían funcionar sin esa planta de contratados.

Se constatan una multiplicidad de situaciones en materia de vinculación laboral y de establecimiento de las condiciones de trabajo (estatutario o negociado) así como de regímenes escalafonarios y de carrera administrativa, manteniéndose una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN (Iacoviello y Tommasi 2002).

Al año 2012<sup>20</sup>, los colectivos laborales que componen la APN centralizada y descentralizada llegan a 90.000 cargos aproximadamente<sup>21</sup>. De los mismos, casi 70.000 cargos están comprendidos por los colectivos alcanzados por el Convenio Colectivo de Trabajo General decreto N° 214/06<sup>22</sup>. Entre ellos, el SINEP comprende 27.571 cargos, es decir, un 30 por ciento aproximadamente del total de cargos públicos de la APN. A estos cargos de planta permanente deben sumarse 10.577 contratados que figuran publicados oficialmente, llegando a un total aproximado de 110.000 cargos civiles ocupados en la APN (dependientes del Poder Ejecutivo Nacional)<sup>23</sup>.

En conclusión, el marco jurídico que rige la función pública presenta importantes debilidades. Si bien se trata de un conjunto normativo lo suficientemente exhaustivo,

---

<sup>20</sup> Datos obtenidos de la web de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/salarios/salarios.html>, el 13 de agosto de 2012.

<sup>21</sup> No se publican cantidad de cargos pertenecientes a la Autoridad Regulatoria Nuclear y al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).

<sup>22</sup> Otros colectivos laborales excluidos del Convenio Colectivo de Trabajo: Dirección General Impositiva, Administración Nacional de Aduanas, TELAM S.E., Lotería Nacional S.E., Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

<sup>23</sup> En la estructura ocupacional de la Administración Nacional prevista para 2012 el total de los cargos presupuestados es de 347.590 y las Jurisdicciones más significativas son el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad, que en conjunto representan más del 58% del total. Si tenemos en cuenta sólo los cargos civiles dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (sin contar 12.412 del Poder Legislativo Nacional, 23.192 del Poder Judicial de la Nación, 100.335 del Ministerio de Seguridad y 101.856 del Ministerio de Defensa) los mismos ascienden a 109.795.000 cargos, lo que coincide con los datos de la ONEP. Ver Presupuesto Resumen 2012 obtenido de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum12.pdf>.

no parece ofrecer un marco ordenado para el comportamiento de los empleados en el ámbito público. No crea condiciones que generen certezas en cuanto al comportamiento. Más bien, genera áreas de incertidumbre sobre las normas a aplicar en situaciones concretas referidas a la gestión de recursos humanos en los diferentes ámbitos.

Existen leyes y decretos que no sólo serían imposibles de aplicar de forma rigurosa sino también indeseable, debido a que son disposiciones obsoletas que ya no se corresponden con la realidad a la que se quiere aplicar. Un ejemplo de ello es el inciso e), art. 24, de la ley 25.164 (Cuadro 5) que estipula como una prohibición para el funcionario público “valerse *directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política*”, desconociendo la racionalidad política intrínseca a la gestión de la política pública.

También existen otras tantas normas heterogéneas, y hasta contradictorias, para reglamentar las mismas situaciones (BID 2006) generando importantes escenarios de inequidad. Parte del origen de esta “fragmentación normativa” (Longo 2008:53) se halla en la regulación diferenciada de las condiciones de empleo de determinados sectores, colectivos, profesiones o carreras que forman parte de la AP, diferenciación que refleja tensiones de poder en el interior del sistema político-administrativo y pesos diversos de esos colectivos.

Recién desde el año 2008, una serie de resoluciones y decretos han venido a ordenar cuestiones tales como contrataciones de personal, regímenes de viáticos, reencasillamiento, selección y asignación de suplementos, entre otros, pero la cantidad de colectivos de personal sigue siendo tan dispersa que también lo es la aplicación de las distintas normas.

A esta falta de claridad en las normas, se agregan las incalculables excepciones que en la práctica concreta ponen un límite a la generalidad y obligatoriedad de las normas para ciertos grupos (BID 2006). Esto da lugar a un margen de discrecionalidad difícilmente controlable. Existió y aún persiste, una contraposición de racionalidades

de quienes responden a intereses y necesidades políticas, junto a un manejo discrecional de las designaciones y la racionalidad de un sistema de carrera administrativa que recupera aspectos centrales de un paradigma burocrático no consolidado.

A pesar de los avances en la institucionalización del régimen del empleo público nacional, la democratización de las relaciones de trabajo, la implantación de nuevos sistemas escalafonarios y de carrera administrativa y la profesionalización de la AP, los cuales fueron previamente señalados, las normas generales de la función pública no contribuyen a orientar claramente a los empleados, sumándosele a ello las normas organizacionales, por definición, más indeterminadas y fluctuantes.

Esto responde, en parte, a la superposición de diversas estrategias de reforma que ha sufrido la función pública en Argentina (Oszlak 2001): la concentración de un número de cargos clave en el sistema de carrera; la creación de un cuerpo de elite; la conformación de un sistema amplio de servicio civil y una importante red paralela de contrataciones temporarias de consultores. Estas se corresponden con cuatro modalidades que asume la reforma de los sistemas de función pública en América Latina. Argentina es el único país de la región en el que se han dado las cuatro estrategias de manera simultánea (Oszlak 2001).

Aun así, existen algunos “enclaves de excelencia” (Longo 2008:54), áreas protegidas de la arbitrariedad, donde se manifiesta la aplicación de criterios meritocráticos y en las que se detecta un nivel avanzado de profesionalización del empleo y desarrollo diferencial de políticas y prácticas de gestión de recursos humano (algunos organismos con dedicación científica-técnica y organismos fiscales).

Los numerosos cambios normativos no han logrado consolidar una normativa del empleo público acabadamente eficiente, clara y unificada, si bien son grandes los esfuerzos en los últimos años para arribar a dicha situación. Pero la lógica política que atraviesa la gestión de los organismos públicos arremete en sentido contrario alterando todo orden precariamente establecido.

## **6. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ALTERNATIVO DE NORMAS (SAN)**

Este capítulo tiene como propósito describir las características que asume el SAN a partir de las percepciones, significaciones y definiciones que expusieron los entrevistados, en relación a sus propias prácticas en el ámbito de la AP y su relación con el sistema normativo actuante. Dichas percepciones serán analizadas, complementadas y conceptualizadas a la luz de la literatura consultada, diagnósticos organizacionales y de prácticas similares, experiencias y reflexiones derivadas de esta multiplicidad de fuentes.

Se presentarán fragmentos seleccionados de las entrevistas analizadas que permitirán ejemplificar y en muchos casos dar cuenta, de las diferentes dimensiones de análisis y preguntas que guían esta investigación, señaladas en el capítulo 2. Dichas dimensiones de análisis consisten en: contenido, actores intervinientes, forma, permanencia, efectos y condicionantes del SAN.

### **6.1 CONTENIDO: PERCEPCIONES Y PRÁCTICAS QUE LO DEFINEN**

#### **6.1.1 CONCEPCIÓN DE LAS NORMAS**

¿Cómo conciben/definen los propios actores las normas que rigen sus conductas en el ámbito público? ¿Qué grado de vigencia práctica tienen las normas formales? ¿Qué valor o disvalor se les atribuye? ¿Cómo define el propio empleado público el fenómeno de la informalidad y qué concepciones utiliza para referirse a él?

Las normas jurídico/formales en la Administración Pública parecen tener un lugar relevante en tanto establecen regulaciones y pautas de comportamientos sobre gran parte de las actividades públicas. Es decir, son lo suficientemente exhaustivas como para cubrir, al menos de manera amplia y general, el amplio espectro de las prácticas en la AP.

Los organismos estatales se encuentran sujetos a normas generales que regulan el empleo público y establecen una carrera administrativa formal. En muchos casos, sobre todo en aquellos que tienen que ver con la utilización de recursos y con la carrera (no parece ser percibido así en el resto), los procedimientos están estrictamente normados.

En las leyes y regulaciones suele expresarse el objetivo de la institución y la misión de la misma, así como las normas de empleo de los distintos sujetos que deben encuadrarse en dicha función.

La idea de que la actividad pública se desarrolla en torno a espacios y recursos que le pertenecen a todos pero a nadie en particular, refuerza la noción de necesidad de un marco normativo formal que alcance amplios márgenes de la actividad.

El valor atribuido discursivamente a las normas formales es alto. Se consideran indispensables para regular una actividad que debe asegurar el interés general de la sociedad y que no podría ser alcanzado de otra forma.

Sin embargo, la percepción de los entrevistados es que mucho de lo que está pautado y establecido, difícilmente se respeta. Un número considerable de esas normas adquieren un valor únicamente simbólico o constituyen un marco normativo tan general que no tiene mayores consecuencias sobre la gestión cotidiana.

1) *"Imaginé que como era la administración pública todo iba a funcionar mejor, porque está todo establecido, está todo pautado, está todo por ley, o sea que mejor que esto imposible, pero nada se respeta."*

2) *"(...) Eso es lo que no entiendo de la AP. Porque hay carreras y se hacen concursos, pero los concursos son abiertos hacia fuera y los manejan los gremios con lo cual vos te presentás y terminás no saliendo. Son manejados, no se respetan las leyes, no se respeta nada. No me imaginé que iba a ser así cuando comencé."*

3) *"Porque acá hemos visto de todo, gestiones que se fueron y desaparecieron todas las computadoras nuevas y vos decís: "¿adónde fueron?". Estas cosas suceden. Y otros que hacen negocio... muchas cosas que ves. A mi parece que cuando hay cierta impunidad implícita sobre las normas, pasan estas cosas"*

Se identifican una gran cantidad de comportamientos de los funcionarios públicos que

o contrarían las normas legales, o las atienden de modo formalista, o más bien se ubican al margen de determinados patrones de comportamiento considerados éticamente correctos. Dichas conductas parecen responder a códigos que no se sustentan sobre la noción de normas jurídicas de alcance universal.

Esos códigos, más bien, se construyen sobre redes de lealtades personales, de relaciones de grupo, clientelísticas, de amistad o familiares, imponiéndose una forma de micro-solidaridad en las interacciones entre los miembros y cierto descrédito por las normas de contenido universalista (Isuani 1999).

En el momento de regular el comportamiento, no adquieren tanta importancia las “reglas marco” como las “reglas internas” creadas y aceptadas por el propio grupo, casi siempre de carácter oral y de circulación informal.

Las reglas marco se describen como tales, como aquellas que encuadran de manera amplia y general a la actividad pública, pero se presentan distantes en cuanto a la orientación de las prácticas cotidianas de la AP, a la trama de comportamientos y acciones que se desarrollan en ella.

En este sentido, retomando los tres requisitos que deben cumplir las normas (expuestos en el punto 4.2), pareciera que la aceptación social de las mismas es limitada, y de ese modo, su función de orientación social.

1) “(...) los propios equipos construyen sus reglas, entonces ya no importan las reglas marco sino las reglas internas que arma culturalmente el equipo.”

2) “Hay mucho de arreglar las cosas hablándolo en lugar de usar el procedimiento que establece la norma.”

3) “(...) hay un montón de cosas que se terminan arreglando entre las relaciones interpersonales, porque el ministro está allá arriba pero en el campo los que se tienen que bancar al gremio, o los que pueden ser apretados y bancarte todo el día pelearte con una persona, terminan siendo los mismos trabajadores que cobran más o menos todos igual y que no hay esa diferenciación de “vos sos el jefe”. Existen otros factores de poder. (...) Y en las relaciones interpersonales, una cosa es la norma y otra cosa es después como te tenés que manejar. Y la verdad es que para trabajar en el Estado hay que manejarse políticamente aunque no hagas política, porque existen todas estas cuestiones personales que tenés que evaluarlas y eso capaz es injusto, pero bueno, es así.”

En la práctica, las normas formales se ven distorsionadas y sufren transgresiones que reducen su vigencia. En primer lugar, se menciona la necesidad de adaptar y reacomodar las mismas a la realidad de la tarea y a las propias necesidades personales de los empleados, que sienten un tratamiento injusto por parte del propio sistema organizacional- estatal. La transgresión de la norma actúa en estos casos como un mecanismo de compensación frente a la percepción de injusticias vigentes en las condiciones laborales e institucionales de la AP. Esto conlleva en muchos casos a que los procedimientos regularizados desaparezcan y que la actividad se termine definiendo en función de las relaciones interpersonales de los actores intervinientes, en base a estrategias de poder y negociación.

1) *“No le asigno responsabilidad específica a los funcionarios concretamente o a... es como que todo se va tranzando... No se cumple a rajatabla la norma, sino que hay muchas cuestiones ad hoc que se arreglan directamente. Es como que todo el tiempo se está haciendo política, política entendida como negociación.”*

2) *“La administración pública tiene una formalidad que es como un tiempo de horario en oficina, que es paradójico porque muchas veces en la oficina no tenés compu o determinadas condiciones que necesitás. En el caso nuestro, que hacemos tarea de producción de documentos, que a veces necesitamos diarios, a veces leer mucho, no es el ambiente más propicio el de oficina. Por eso terminamos llevándonos el trabajo a nuestras casas. Es ahí cuando establecés ciertos acuerdos informales respecto a terminar el trabajo en tu casa, usar la computadora que te funcione, la impresora... ese tipo de cosas.”*

3) *“Te voy a dar un ejemplo, porque esto se discute mucho acá. Todos tenemos que cumplir horario. Se supone que vos tenés un contrato por cuarenta, veinte, o veinticinco horas. No está permitido, pero todos negocian la cantidad de horas que permanecen dentro de las oficinas. Algunos negocian mejor que otros y eso tiene que ver con el acercamiento mayor o menor a la autoridad de turno. Estas son normas informales, que tienen que ver con la política, con la militancia, todo lo que tiene que ver con el hacer político no burocratizado en el Estado formal. El Estado formal te dice que vos como agente público tenés que cumplir con determinada cantidad de horas. Ahora, la política no funciona así, la política pública, la política funciona porque vos vos... venís... establecés lazos, articulars con uno y con otro.”*

Como cuestión crítica, se indica que dicha inadecuación de las normas formales a la realidad es fuente fundamental de la generación de normas y estrategias alternativas que conllevan algún tipo de transgresión. Esas alternativas no necesariamente son ilegales, más bien funcionan como atajos para un cumplimiento formalista de la norma. La inadecuación en muchos casos deriva de la existencia de normas desactualizadas, que fueron sancionadas hace muchos años atrás y no se condicen con la realidad actual; deriva, en otros tantos casos, de la falta de flexibilidad que no permite “operativizar la política”.

1) “[Respecto al sueldo de la presidenta o altos funcionarios, la misma] no tiene un sueldo de 5000 pesos, utiliza gastos reservados, viáticos. Su sueldo es de 5.000 pesos pero también dispone de otras sumas de dinero por gastos reservados, por gastos de representación que hacen... Sí... en algunos casos si pasa eso, ahora para mí la realidad es que hay que tener discusiones serias. Por ejemplo, tener ese tipo de normas hace que uno genere alternativas, que no es que son ilegales, porque también son legales, hay decretos que se fijan... si no hubiera ningún decreto que establezca los gastos de representación o gastos por viáticos no los podría cobrar y tendría que vivir con los cinco mil. Se arma lío si te dicen su sueldo es de cinco mil, ahora no se arma lío si tu sueldo es de cinco mil pero después tenés cuatro mil de estos, seis mil de esto otro... Mirá, esto se puede utilizar para bien o para mal.”

2) “Vos ves el conjunto de normas y quizás tiene 40 o 50 años y no se actualizó lo necesario y no tiene a veces el grado de flexibilidad que debería de tener.”

3) “Por más que yo te diga que yo la conocí, la leí [la norma], hace falta todo el tiempo marcarlo, incorporarlo como vida. Y además actualizarlo, porque si lo hicimos en el setenta...(...). Tenemos que aggiornar un poquito y acomodarlas a los aspectos actuales. Eso sería por un lado. Esto exige que se esté todo el tiempo actualizando y lograr todo el tiempo que la gente esté como pendiente y que vean el marco.”

4) “Vos sabés que creo que hay transgresión todo el tiempo. Aún en cosas complejas, te hablo de licitaciones, cosas así. A veces porque la burocracia es demasiado pesada y no permite operativizar la política, entonces se saltan situaciones, pero no puedo aseverar esto porque no me ha tocado. “Cuando quieren sacar algo lo sacan”, decimos nosotros. Esto es “saltar” sobre las cuestiones formales. Porque si no lo formal requiere un tiempo muy largo.”

Sin embargo, la falta de una gestión eficaz y rápida no se observa como consecuencia de la inflexibilidad o “pesadez” de las normas, sino como resultado de la incapacidad de los gobernantes y funcionarios públicos. La inflexibilidad es visualizada hasta necesaria en el caso del uso de los recursos públicos. La rigidez de las normas garantiza una mayor transparencia en el uso de los mismos.

1) “Pero me parece que tampoco es que no hay gestión que se pueda llevar a cabo de manera eficaz y rápida por las normas. Yo no lo noto. Las normas no dificultan la tarea diaria, lo que dificulta es la incapacidad de algunos gobernantes.”

2) “Tampoco creo que deba flexibilizarse mucho más [el marco normativo formal], está bien... hay que recoger la experiencia. Yo, por lo menos acá en el Ministerio y por donde he pasado, no he encontrado mayores dificultades entre la realidad y la norma, por lo menos en cuanto a los procedimientos. Me parece que, es lógico cuando uno maneja dinero que no es de uno y que es público, las normas sean más rígidas que cuando uno tiene una empresa y es la plata de uno y puede decidir libremente qué hacer y cómo hacer. Acá la plata es de todos, hay recaudos extras que está bien que los haya.”

Así como se identifica la existencia de normas poco flexibles, también se menciona la mayor flexibilidad de las normas que rigen el uso del tiempo en el sector público a

diferencia del sector privado. Esto es particularmente en el caso de licencias, horas de la jornada laboral, horarios de almuerzo, de ingreso y salida, de esparcimiento, etc. Los tiempos son materia de negociación permanente, se redefinen en el espacio de las relaciones interpersonales del grupo, así como las tareas que a cada uno le toca desarrollar.

1) *"Y sí, existen diferencias. El ámbito público tiene una flexibilidad, que en el caso de las mujeres y con hijos, no te la da otro ámbito. A parte de que tenés normas estatuidas, tenés permiso para tal cosa, licencia por hijo..."*

2) *"Entonces hay más flexibilidad en algunas cuestiones, en negociar los tiempos, la tarea, en algunos momentos en lo salarial, el ámbito privado estaba más alto que en el público, en otros no. Eso también se modifica. A mí me ha pasado en el privado, en el caso de la docencia, ciertas presiones respecto a las exigencias. Si vos sos muy exigente en el momento de la evaluación te lo ponen en cuestión porque los alumnos pagan."*

3) *"Por otro lado, no hay una exigencia rigurosa del tiempo, del horario, de estar, no estar, tenés que estar todos los días, venir, cumplir un horario, pero no es que tenés que estar de manera rigurosa desde las nueve de la mañana hasta las cinco de la tarde y creo que en las otras oficinas tampoco pasa eso. Yo soy uno de los primeros que llega casi siempre, y esto está todo vacío, recién llegan a las diez y a las cinco de la tarde ya no hay nadie. Por lo que yo tanteo el tema del horario es muy flexible."*

4) *"Hay normas que son muy pesadas y otras que las sobrellevas con favores o cierta laxitud, que te permiten ir o venir de otra manera en el ámbito cerrado de una oficina."*

Resulta interesante como se desprende del discurso de los entrevistados la presencia de un alto componente distorsivo de las leyes existentes en cuanto a la gestión de los recursos humanos y ciertos vacíos normativos. En esta área, las normas suelen ser percibidas como confusas, injustas, inexistentes. Muchos de los agentes que ocupan funciones con personal a cargo desconocen la normativa aplicable y no tienen la capacitación suficiente para una gestión adecuada del personal. Las áreas de gestión del personal son percibidas como lejanas a la realidad del empleado, como ineficientes en cuanto a la resolución de problemas y como un sector de fuertes presencias distorsivas en cuanto a la aplicabilidad de las normas.

1) *"Creo que nos falta mucho, que los Recursos Humanos no funcionan en todos lados y menos en la AP. Lo malo que tiene la AP es que como saben que no se los puede echar si no hay una causa entonces todo el mundo hace lo que quiere."*

2) *"Pautas con respecto al manejo de personal no existen, por lo menos yo desconozco que hace catorce años que estoy. Nadie te dice si sos jefe como te tenés que manejar con el personal."*

3) *"(...) no hay una adecuada valoración del material humano, tendría que ser mucho"*

*más apoyado y no sólo por el director o funcionario, sino también por las normas. A veces es un insulto al tipo que estudia, que se capacita y vuelca esa capacitación al servicio del Estado... o que venga la tía de y de golpe venga con una categorización mil... o aquel que no trabaja porque tiene un superior que lo apañe o porque tiene una buena relación por sus lindos ojos y tiene un merecimiento más. Esas cosas pasan y en las empresas privadas también pasan. Ahora, yo reitero... la diferencia es que en la empresa privada que se arregle el jefe o el directorio y acá hablamos de otro tipo de concepto, donde esas cosas son una complicación porque hacen a una Nación, a la calidad y a las posibilidades de desarrollo.”*

*4) “Cuando tratas de que a estas personas las promuevan, las normas no son muy permeables al desarrollo de capacidades sino a estándares de la cantidad de años que tenés en el cargo, qué me importa. Si vos no estás cinco años en tu cargo no te pueden promover. Yo entiendo que para algunos cargos tengas que ser profesional y para otros no... hablo de la planta permanente del Estado... y que haya toda una grilla administrativa... pero después que tengas que estar determinada cantidad de años... qué se yo... yo tengo gente que vino hace un año y trabaja mucho mejor de aquel que está hace veinte. Yo digo: “che, necesito promover a esta persona”, para incentivarla y para que también los demás vean que hay una relación de premios y castigos.”*

Por otro lado, no se percibe por parte de los entrevistados una normativa clara y precisa respecto a la sistematización de procedimientos, coordinación de tareas y definición de funciones, roles y perfiles, lo que provoca la utilización de prácticas ad hoc en la vorágine del trabajo diario que muchas veces contrarían lo estipulado de manera formal en leyes más generales, o vienen a ocupar ese vacío normativo. Por supuesto que esto no se da en la generalidad de los casos, sino que existen áreas o situaciones normadas de manera precisa y detallada, como es el caso de licitaciones y compras públicas.

No obstante lo antedicho, en general, las normas son visualizadas como claras y comprensibles (v.g. dimensión lingüística de la norma mencionada en el apartado 4.2), pero se plantea como problema el conocimiento de las mismas y la distancia entre ese conocimiento y la aplicabilidad. Aquí surge una cuestión fuertemente crítica, que es el dilema de la falta de internalización de las normas.

Las normas son vividas por todos los entrevistados como algo externo a su realidad cotidiana, como un marco general por momentos confuso, por momentos inflexible, pero que fundamentalmente no forma parte del discurso cotidiano, de los valores de la organización, de lo que “se habla” y “se hace” en la organización. Las normas formales/generales no se encuentran instaladas como parte de la cultura organizacional.

1) *"Igual que uno las conozca [a las leyes] no quiere decir que las pueda aplicar. El conocimiento humano necesitás como reforzarlo, en el sentido de que vos no estás todo el tiempo viendo a ver en qué ley estoy manejándome. Esto tiene que ser como en un discurso. Las normas sí son claras, pero son generales, como toda ley, es como un marco. Creo que es muy importante lo que se habla y lo que no se habla. Y eso hay que instalarlo y eso es Recursos Humanos. Me parece que son los más... y tienen que estar todo el tiempo en qué marco y cuidando la transgresión."*

2) *"Vas conociendo las normas, cuando estás un poco más estable. Desde los artículos que te corresponden, por licencia, por aquello, por lo otro, que cuando estás contratado los pedís, sabés que es más sencillo porque no tenés que hacer tanto papelerío, pero son como un favor que te hace la autoridad de turno cuando vos se lo requerís. Esa es una situación bastante marcada en este ámbito."*

3) *"Son bastantes extrañas las normas del ministerio porque como que hay normas formales que casi nadie conoce y normas que las vas conociendo en realidad a medida que transcurrís acá. Después hay normas muy implícitas que tienen que ver con la cultura de funcionamiento dentro de los ministerios."*

En este desconocimiento y falta de aprehensión de las normas generales, es donde surgen esos intersticios donde funcionan instancias de poder entre los que conocen la norma, la reinterpretan y hacen uso de ello, y los que las desconocen por completo. En esta distribución diferencial del conocimiento de la norma se instalan cadenas personales de favores y negociaciones donde se ponen en juego recursos de poder y reglas informales- paralelas.

1) *"Mirá, creo primero que mucha gente no las conoce. Y ahí es cuando se juegan mucho instancias de poder entre los que las conocen y hacen usos, y además como buenos intersticios, reinterpretan la norma y la quieren hacer cumplir, y otros que no tienen idea de lo que pasa y lo arman como pueden. Por lo tanto es muy variable lo del cumplimiento. Se cumple más lo interno, como procedimiento, porque uno lo aprende a hacer de esa manera, que el marco general del empleado público, del funcionario que son [normas] menos conocidas y menos tangibles para ver si se cumplen o no."*

El agente público actúa en muchos casos con un alto desconocimiento de la norma formal. Y el conocimiento de la norma formal tampoco se considera indispensable para conducirse al interior de la organización. La importancia de la mirada sobre el comportamiento de los otros y la no sanción de las conductas poco éticas y adecuadas a un buen desempeño, colaboran para que se relajen los límites de la conducta y de la transgresión, de lo aceptable e inaceptable. La autocrítica también se relaja y se comienzan a elaborar teorías autojustificadoras de la transgresión en función de que "todos hacen lo mismo y no sucede nada".

Institucionalmente no existe un reforzamiento de las conductas éticas y adecuadas a la norma, ya que el sistema de incentivos (premios y castigos) distorsiona el tipo de valores sostenidos por la institución a través de sus normas formales. Por ende, la conducta tiende a adecuarse a esos valores sostenidos de forma confusa y a objetivos poco claros. La función reguladora de la norma (ver apartado 4.2) muestra sus deficiencias para garantizar el control efectivo del comportamiento a partir de un sistema de sanciones que la refuercen.

El cumplimiento de la norma se asocia más a la ética y responsabilidad de cada agente público, unido a una fuerte vocación profesional y a los valores ético- políticos sostenidos por el grupo, que al verdadero conocimiento y circulación- internalización de la misma como parte de la estructura organizacional.

1) *“Pero las reglas generales, yo creo que [se cumplen] muy pocas. Si se cumplen, se cumplen por la ética de la gente pero no porque haya conocimiento y circule.”*

El grupo, como entorno más reducido, es el que impone las reglas y define lo aceptable e inaceptable, no así la institución en general. De este modo, las reglas informales comienzan a fortalecerse dentro del espacio institucional y adquieren fuerza reguladora.

Salvo casos muy graves y por demás evidentes, la sanción formal y explícita en el ámbito público no parece ser percibida como común. Se aprecia un tipo de justicia flexible, sobre todo en ámbitos de oficina (no tanto en establecimientos educativos o de salud donde existe un mayor control sobre los comportamientos por el trato con un público vulnerable) donde las metas a cumplir son a largo plazo o no están establecidas y donde es más difícil evaluar responsabilidades y eficiencia en el trabajo.

1) *“Y estás todo el tiempo transgrediendo la norma y sanciones no hay tantas. No sé si debería haber. Pero al menos que yo conozca, han sido casos muy graves, que los vieron en esa situación, de hurto, por ejemplo, para que te pongan un sumario. Pero son muy pocos. También conozco castigos implícitos. A un compañero se lo manda a otro”*

*lado, se lo saca del área y se lo manda a otro. Por más que sea un vago y no haga nada, el castigo no es formal, es implícito. Esos suelen estar bastante marcados. O eso de marginarte, o no darte tarea. Esas cosas sí existen como sanciones. Si pudieran poner en juego las sanciones, creo que sería más jodido, poner sanciones formales, porque los tipos tienen que justificar. Si lo hacen de esta manera, corren del medio al que molesta pero no tienen que hacer explícita la sanción. Esto también se maneja.”*

En la aplicación de sanciones intervienen los recursos de poder político que tienen los actores intervinientes (niveles de influencia, vínculos de amistad o confianza), que se ponen en juego para negociar y obviar el circuito administrativo- formal. Se dan situaciones que en lugar de ser sancionadas como la ley lo prevé -por ejemplo, a través de un sumario- concluyen en la aplicación de sanciones informales tales como: “llamadas de atención” personales, traslados a otras áreas u organismos, no asignación de tareas, o se envía a sus autores a cursos de capacitación que deberían funcionar como premios y no como castigos. Son tipo de sanciones que no requieren de una justificación, que aparentan ser simplemente decisiones de gestión y a través de las cuales no se hace explícita la sanción. Tampoco, por ende, la transgresión.

*1) “Otra perversidad que tiene este sistema es que a las personas que molestan las mandan a hacer cursos. Se llevan una cartilla así de títulos (indicando con sus manos) y no laboraron nunca. Conozco varias eh. Es terrible, para una especialista en capacitación es terrible. Yo sé que te duele mandar al mejor, te duele porque te lo estoy sacando del lugar de trabajo, pero no importa porque después vas a ver qué vas a ganar. Acá no hay castigo, castigo en serio, no te digo descontar, el bolsillo yo no se lo toco a nadie ni el trabajo tampoco en estas épocas duras de crisis. Pero una charla, una charla donde veamos qué está pasando. No creo en premios y castigos, creo en la posibilidad de saber qué te está pasando, no pasa por hacer algún curso, no vas a poder hacerlo si no estuviste trabajando bien. En ese sentido, no te toco la plata, no te toco el puesto, pero hay otras alternativas, somos personas.”*

Hasta aquí se mencionaron sanciones informales frente a la transgresión de normas formales, pero también pueden identificarse sanciones informales para la transgresión de normas informales. Por ejemplo, quién deje de mostrar lealtad a quien es su padrino o patrón dentro de la AP. La sanción informal se traduce en una exclusión de la red de vínculos y por ende, del intercambio de favores. Se pierde el amparo y protección así como cualquier privilegio e incluso, puede convertirse en un obstáculo para el desempeño laboral y para el desarrollo de la carrera.

Pese a la notoriedad que adquiere el carácter transgresor de las normas en el ámbito público, no deja de percibirse que la transgresión normativa está en todos lados y se extiende a toda la sociedad. La misma no parece apreciarse como un comportamiento reducible al ámbito público, más bien, es visualizado y concebido como un problema cultural y como parte de una idiosincrasia nacional.

1) *“Yo desde que hago política y desde que hago gestión pública desde la época de la dictadura, hemos pasado la primera etapa hasta el 89’-90’, gobierno de Alfonsín y dos gobiernos de Menem, era todo radicalismo y peronismo. La gente en algún momento dijo “bueno, esto no funciona”. Empezaron a crecer y armarse diez mil historias incluso entre radicales y peronistas, que arman partidos satélites. En varias listas surgió gente que venía como a renovar la política, de explosiones del peronismo, radicalismo o de terceros. Y vos ves las listas de diputados, de senadores, de jefes de gobierno, de ministros y son todos nuevos. Y siempre tenemos hechos de corrupción. Antes yo mismo pensaba “hay que dejar de lado la vieja política que está enferma”, pero los nuevos surgen con la misma problemática. Lo mismo pasa con la policía, con los comisarios, con las cooperadoras, con los presidentes de los clubes de fútbol, generan fortunas pero siempre están quebrados. Entonces creo que hay un problema cultural que tal vez se empezaría a resolver si la justicia fuese más eficaz, todos somos sujetos de premios y castigos, y de última si los corruptos, no importa si político, policía o presidente de que, si hay justicia y se los sanciona, van quedando sólo los que no son sancionados. Este es el tamiz que no tenemos. La limpieza no viene por votar al nuevo, ya que el nuevo también viene enfermo, sino que esto pasa por la justicia.”*

2) *“Creo que el argentino intenta todo el tiempo transgredir la norma y torcerla para su beneficio y que además ve al otro como un infractor y se queja, pero cuando puede la mayoría de los argentinos intentan infringir la norma. No hablo de delitos, sino de la vida diario, hablo del doble estacionamiento a la salida de la escuela, por ejemplo. Porque vos te quejás de los demás, de los piqueteros con razón, pero uno después muchas veces comete los mismos delitos que los piqueteros, para poner un paradigma: “el piquetero”. Y muchas veces eso es una falta muy común que tal vez cuando la estamos haciendo decimos: “bueno, no es para tanto, es un minuto”. Creo que la idiosincrasia nuestra tiene a forzar mucho la norma y a transgredirla. Básicamente creo que somos transgresores de las normas.”*

De las entrevistas se desprende una definición de normas formales, también aludidas como “generales” o “marco”, como aquellas normas dispuestas por ley, decreto, resolución etc. sancionadas por los organismos y/o instancias competentes, que abarcan tanto las referidas al empleo público como a los procedimientos, funciones y objetivos del organismo público en el cual trabajan, así como las leyes más generales sancionadas por los órganos legislativos y los principios establecidos en la Constitución Nacional .

Por su parte, las normas informales<sup>24</sup> parecen definirse como aquellos usos y costumbres (indistintamente de si las mismas conllevan comportamientos legales o ilegales, ya que no subyace este criterio en este tipo de normas) establecidas entre los miembros del grupo que se constituyen en la cotidianeidad de la actividad, que rigen los diferentes tipos de interacciones sociales al interior de la AP, y que permiten la reproducción del orden establecido. Son aquellas identificadas con el modo de hacer política al interior de las organizaciones burocráticas, con *“el hacer político no burocratizado en el Estado formal”*.

Son normas tácitas, implícitas, que no se hallan en algún lugar, más bien circulan (Sautu 2004). Forman parte de las interacciones sociales cotidianas y conforman un entramado vincular de pertenencia donde se distribuyen e intercambian favores, privilegios, sanciones, etc. erigido sobre relaciones de poder y negociación. Por ende, la lealtad a dicho entramado vincular, es la norma informal básica. De allí se desprenden normas tales como “mostrar gratitud”, “generar confianza”, “mantener la discreción”, etc.

A continuación (Cuadro 7 y 8) se sintetizan los principales aportes de los entrevistados respecto a la concepción de las normas formales e informales que parecen estar funcionando en el ejercicio de la función pública.

---

**Cuadro 7- Concepción de los entrevistados de las normas formales, por dimensión.**

---

<b>Dimensión</b>	<b>Ideas Clave</b>
<i>Términos de referencia</i>	<i>“Reglas marco”. “Reglas generales”.</i>
<i>Valor atribuido</i>	<i>Tienen un lugar relevante. Son necesarias para asegurar el interés general. El valor atribuido discursivamente a las normas formales es alto. Si bien, no se consideran indispensable para conducirse al interior de la organización.</i>
<i>Alcance de la regulación</i>	<i>Son lo suficientemente exhaustivas en el ámbito público, particularmente en la regulación de la carrera y la utilización de los recursos. Pero existen fuertes vacíos normativos.</i>

---

<sup>24</sup> Ver en Sautu Ruth (2004: 84-85) la definición lega de corrupción coincidente con el criterio de clasificación en normas formales e informales.

<i>Tipo de relación Particularista/Universalista</i>	<i>Criterio de universalidad de las normas jurídicas. Los procedimientos y las reglas deberían aplicarse a todos los actores por igual, independientemente del tipo de lazo que los una.</i>
<i>Aplicabilidad o Vigencia en la práctica</i>	<i>Difícilmente se respetan. Se ven distorsionadas y sufren transgresiones que reducen su vigencia. Cumplimiento que se asocia más a la ética y responsabilidad de cada agente público. Muchas adquieren un valor únicamente simbólico. Constituyen un marco normativo muy general sin mayores consecuencias sobre la gestión cotidiana. Encuadran de manera amplia y general la actividad pero se perciben distantes para orientar los comportamientos cotidianos en la organización. Las áreas de recursos humanos son percibidas como un sector de fuertes presencias distorsivas en cuanto a la aplicabilidad de las normas.</i>
<i>Internalización/ Aceptación Social</i>	<i>Falta de internalización de las normas. Desconocimiento. No forman parte de la cultura de la organización (valores, discursos). Se viven como algo externo a la realidad cotidiana. Existe cierto descrédito por normas de contenido universalista. Aceptación social limitada.</i>
<i>Control y regulación</i>	<i>La sanción formal y explícita en el ámbito público no parece ser percibida como común. No existe un reforzamiento de las conductas éticas y adecuadas a la norma. Cumplimiento formalista. Impunidad implícita sobre las normas.</i>
<i>Claridad y comprensibilidad</i>	<i>En la mayoría de los casos, son visualizadas como claras y comprensibles. No así respecto a la sistematización de procedimientos, coordinación de tareas y definición de funciones, roles y perfiles.</i>
<i>Actualización</i>	<i>Existencia de normas desactualizadas, no adaptadas a las situaciones diarias y a la realidad de la política.</i>
<i>Flexibilidad/ Rigidez</i>	<i>Falta de flexibilidad. Inadecuación. Rigidez que no permite operativizar la política. Mayor flexibilidad percibida en las normas que rigen el uso del tiempo. En el caso de los recursos, la rigidez de las normas garantiza una mayor transparencia en su uso.</i>
<i>Equidad</i>	<i>Alto componente distorsivo de las leyes existentes en cuanto a la gestión de los recursos humanos. Confusas, injustas, inexistentes. Percepción de injusticias.</i>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 8- Concepción de los entrevistados de las normas informales, por dimensión.**

<b>Dimensión</b>	<b>Ideas Clave</b>
<i>Términos de referencia</i>	<i>“Reglas del grupo”. “Normas implícitas”. “Acuerdos tácitos”.</i>
<i>Valor atribuido</i>	<i>Mayor importancia de reglas internas creadas y aceptadas por el propio grupo que reglas formales.</i>

Alcance	Conductas transgresoras están en todos lados y se extienden a toda la sociedad. No se reducen al ámbito de las organizaciones públicas. Se percibe como un problema cultural y como parte de la idiosincrasia nacional.
Aceptación Social	Reglas internas construidas socialmente. Constituidas por los grupos de pertenencia. El grupo, como entorno más reducido, es el que impone las reglas y define lo aceptable e inaceptable. Se establece una forma de micro-solidaridad en las interacciones entre los miembros por sobre las normas de contenido universalista.
Contenido Base	Son normas que se fundan en la interacción, en relaciones de poder y negociación. Sobre lazos de confianza y relaciones de obligación mutua y favor. Por ende, la lealtad a dicho entramado vincular, es la norma básica. De allí se desprenden normas tales como “mostrar gratitud”, “generar confianza”, “mantener la discreción”, etc.
Origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencias de fuertes distorsiones en materia de gestión del personal.</li> <li>• Distribución diferencial del conocimiento de la norma en donde se instalan cadenas personales de favores y negociaciones donde se ponen en juego recursos de poder y reglas informales- paralelas.</li> <li>• Importancia de la mirada sobre el comportamiento de los otros.</li> <li>• No sanción de las conductas poco éticas y adecuadas a un buen desempeño.</li> <li>• Sistema de incentivos (premios y castigos) distorsivo.</li> <li>• Valores organizacionales sostenidos de forma confusa y sujetos a objetivos poco claros.</li> <li>• Vacíos normativos.</li> </ul>
Control y regulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanciones informales a normas formales: Son tipo de sanciones que no requieren de una justificación, que aparentan ser simplemente decisiones de gestión y a través de las cuales no se hace explícita la sanción. Tampoco, por ende, la transgresión.</li> <li>• Sanciones informales a normas formales: exclusión de la red de vínculos y por ende, del intercambio de favores. Se pierde el amparo y protección así como cualquier privilegio e incluso, puede convertirse en un obstáculo para el desempeño laboral y para el desarrollo de la carrera.</li> </ul>
Alternativas	Funcionan como estrategias alternativas para la acción. Alternativas frente a la inadecuación, inflexibilidad y desactualización de las normas formales, que no necesariamente son ilegales. Pueden funcionar como atajos para un cumplimiento formalista de la norma, para obviar el circuito formal.
Adaptativas	Actúan como mecanismo de adaptación a la organización y a la racionalidad política que ésta impone.
Tipo de relación Particularista/Univers alista	Códigos que no se sustentan en el criterio de universalidad de las normas jurídicas. Códigos constituidos en las relaciones interpersonales. Se construyen sobre redes de lealtades personales, de relaciones de grupo, clientelísticas, de amistad o familiares. Las relaciones personalizadas juegan un papel central.
Tipo de comunicación Orales/escritas Tácitas/enunciadas	Casi siempre de carácter oral y de circulación informal. Son obligaciones mutuas, de palabra, arreglos implícitos.

Fuente: elaboración propia.

### 6.1.2 CATÁLOGO DE PRÁCTICAS INFORMALES

¿Qué tipo de prácticas informales son habituales en la cotidianeidad de la función pública? ¿Qué situaciones de incumplimiento experimentan los empleados públicos en la propia actividad laboral?

A la pregunta respecto a si las normas en general se cumplen, la mayoría de los entrevistados responde positivamente, pero de inmediato y de modo espontáneo empiezan a describir situaciones de transgresión. La percepción de una transgresión arraigada se desprende del discurso de todos los entrevistados, pero algunos no dejan de aclarar que puede ser sólo eso, una percepción.

La idea de cumplimiento parece estar más ligada a las normas organizacionales que a las institucionales – recuperando la diferenciación planteada por Prats Catalá y desarrollada en el apartado 4.1.2-, en el sentido de un mayor respeto por las normas “internas”, que son más conocidas y sobre las que existe un mayor control y exigencia, que por las “generales”.

1) “(...) es muy variable lo del cumplimiento. Se cumple más lo interno, como procedimiento, porque uno lo aprende a hacer de esa manera, que el marco general del empleado público, del funcionario que son [normas] menos conocidas y menos tangibles para ver si se cumplen o no.”

2) “[Se cumplen] los procedimientos internos de cómo presentar y cumplir, y rendir las cuentas y el trabajo. Y lo vas aprendiendo porque alguien te lo hace, alguien te lo marca, de alguna manera lo aprendes. O lo haces siempre mal y alguien te dice que está mal y tenés que arreglarlo, en algún momento lo aprendes. O no lo aprendés nunca y vivís debiendo favores a aquellos que te lo cuidan... Pero las reglas generales, yo creo que muy pocas. Si se cumplen, se cumplen por la ética de la gente pero no porque haya conocimiento y circule.”

A partir de las entrevistas se identificaron algunas prácticas informales que manifiestan un funcionamiento organizacional según reglas ajenas a toda reglamentación formal. Muchas de ellas se condicen con los resultados obtenidos por el BID (2006) a partir de un diagnóstico realizado a la Administración Pública Nacional y se retoman algunos criterios de clasificación allí presentados:

## 1) Gestión del tiempo:

✓ **Uso flexible y discrecional de los tiempos**, ya sea en lo relativo a los horarios de entrada y salida del trabajo, a los horarios de almuerzo y descanso, como a la cantidad de días laborables. El cumplimiento del horario muchas veces depende del nivel de compromiso generado intra-organizacionalmente entre los empleados.

La extensión de la jornada laboral es materia negociable y forma parte de acuerdos personales, funcionando en general como mecanismo de compensación de otros aspectos de las condiciones laborales considerados injustos - baja remuneración, falta de herramientas para trabajar - o simplemente, como una retribución no monetaria del empleo público - por ejemplo, en caso de radicación a distancia del lugar de trabajo-. La carga de horas extras o la reducción de la jornada laboral como modo de compensar bajos salarios es un ejemplo recurrente en el discurso de los entrevistados.

1) *“Y con referencia a mis trabajos anteriores a nivel privado, por ejemplo si te menciono que trabajé en una fábrica era totalmente distinto: vos llegás a las siete de la mañana y a las siete y un minuto tenías que pasar por personal para explicar por qué habías llegado tarde, cosa que en el Estado y sobre todo en los últimos años uno va viendo como que está muy flexibilizado ese tipo de cosas. Incluso uno como responsable a veces se encuentra con la limitación de no poder poner determinadas pautas estrictas con respecto a esos temas porque en general es así en el Estado, en algunas cosas, los cumplimientos de los horarios... Por ahí acá no lo vemos tanto porque hay un compromiso por el tipo de profesión que tenemos la mayoría acá y como tenemos el compromiso de atender al público y tenemos un horario para esa atención no lo notamos tanto, pero por ahí en otras áreas que no se atiende al público no importa llego media hora más tarde o una cosa así. Y es que no está contemplado desde las autoridades. Los jefes, que pueden llegar a tener una decisión de modificar eso, no lo hacen.”*

2) *“Evidentemente esta política le genera al Estado que nos sea muy difícil armar equipos técnicos de alta calidad y eso obviamente se ve reflejado en el trabajo o lo tenés que compensar con la carga horaria. La jornada laboral es de siete horas, ahora yo no voy a conseguir abogados que puedan dictaminar los expedientes que vienen acá que son muy complejos en algunos casos, que necesitan de un conocimiento y de una especialización muy importante, entonces no voy a conseguir a nadie que venga y pueda hacer bien los dictámenes, que pueda desarrollarse profesionalmente y que el Estado esté cubierto y no pierda todos los juicios. Entonces traigo gente que considero que es capaz para ese trabajo pero en vez de trabajar siete horas trabaja cinco o cuatro, depende la calidad. Entonces tenés que estar permanentemente generando como un equilibrio, pero en realidad nada es lo que debería de ser.”*

Se manifiestan limitaciones de parte de la autoridad formal para exigir el cumplimiento estricto de los tiempos porque en la cultura general de la AP se encuentra instalada esa noción de flexibilidad. Sin embargo, el cumplimiento del horario es fundamental en el ámbito público, ya que es la variable prioritaria que se utiliza como control del trabajo individual.

Frente a las dificultades de evaluar de manera óptima el desempeño individual en función de resultados o calidad, la gestión del tiempo se convierte en la cuasi-única herramienta de cumplimiento de desempeño, independientemente de la cantidad de tareas que haya que realizar. Los tiempos deben cumplirse “de cualquier manera” y eso da lugar a un cumplimiento formalista que no siempre se corresponde con las características y calidad de la actividad a desarrollar, y menos, con una adecuada productividad burocrática.

✓ **Ineficiente distribución de los tiempos** (etapas de excesivos tiempos libres y etapas de fuerte exigencia laboral) y falta de asignación de tareas, como parte de la rutina e inercia de la AP, que exhiben una deficiente política de gestión de los recursos humanos y escasa utilización de la potencialidad de los mismos, así como una dilapidación de capacidades institucionales. También conocido como el síndrome del “sobra-falta” (Oszlak 2006). La distribución de los tiempos y de las actividades termina siendo definida por una racionalidad política que, de acuerdo al momento y tipo de gobierno, determina la colaboración o conflictividad con la gestión de las unidades burocráticas preexistentes y/o de los actores individuales. En ocasiones, el remplazo del personal preexistente por funcionarios de confianza genera superposición o desafectación de funciones, produciendo tiempos ociosos en gran parte del personal.

1) “[La falta de tareas tiene que ver] con que no se exprime la potencialidad de la gente. En algunos equipos falta gente y en otros sobra gente. Por supuesto que si trabajáramos en equipo habría más tarea y más específica. Hay tiempos de mayor tarea y de menor tarea, pero eso pasa en todos lados, pero aprovechan los tiempos de menor tarea para mejorar la tarea cuando viene. No creo que haya más gente, habrá un sobrante, pero no creo. Creo que no se potencializa a la gente que se tiene. Creo que en los noventa hicieron un saque así al parar a todos, viste en planta, un saque. Creo que ahora está la gente que tiene que estar. Pero creo que no te das cuenta, porque no hace falta tenerla en una silla, tenés que ver la producción. Y ahí si ¿la vemos? Estamos preparados para verla?”

## 2) Gestión del empleo: Incorporación, contratación, movilidad, desvinculación.

✓ **Formas de ingreso y reclutamiento del personal que no responden a la formalidad del concurso abierto y público**, sino más bien a contactos personales y favoritismos políticos. Muchas veces se realizan los concursos correspondientes, pero los mismos son manipulados por los gremios o cuadros políticos que utilizan estrategias alternativas para hacer ingresar a personal designado discrecionalmente, por sobre el personal de carrera que acredita adecuada capacitación y experiencia en la gestión. La designación de personal de confianza política suele avanzar hasta ocupar cargos propiamente de carrera (Oszlak 2009).

1) *“Y en los organismos del Estado, como se ha perdido esta cosa de la carrera administrativa, se ha empezado con los años a poner cargos políticos existiendo gente capacitada, de hace muchos años...si bien arriba siempre tiene que haber un cargo político.”*

2) *“(...) Eso es lo que no entiendo de la AP. Porque hay carreras y se hacen concursos, pero los concursos son abiertos hacia fuera y lo manejan los gremios con lo cual vos te presentás y terminás no saliendo. Son manejados, no se respetan las leyes, no se respeta nada.”*

✓ **Formas de contratación que entran en contradicción con el esquema formal general del empleo público**, de todas formas legítimas, pero que puestas en práctica desvirtúan el marco normativo formal y constituyen fuertes desviaciones de las leyes generales. Por ejemplo, las contrataciones temporales, a término, extrapresupuestarias, fuera de plantas, o cualquier otra modalidad análoga; así como a través de las administraciones paralelas, como los centros piloto, islas privilegiadas, administraciones paralelas con financiación externa, etc. (Longo 2008).

Se generan capas de empleados con diferentes tipos de contratación que con el tiempo dan lugar a grandes inequidades internas. Dichos mecanismos de contratación alternativos resultan ser la forma de resolver con mayor discrecionalidad la inflexibilidad del sistema de empleo.

1) "Las normas son claras, pero por ejemplo ahí... hablabamos de que se torcían a veces las normas para la conveniencia. No sé si para la conveniencia concretamente, pero existen leyes laborales, las de Nación y después cada provincia y Ciudad tienen su propia ley, la cual establece las leyes de empleo público, quienes tienen que ser empleados y demás... pero después sabemos que se toman empleados que cumplen las mismas funciones que otro empleado como pasantes, como contratados... un montón de cosas, que a veces cumplen la misma función y a veces trabajan más que un empleado de planta y como que se tuerce un poco la ley. En realidad es todo legítimo pero en realidad hay como una especie de trampa. Todo eso también genera que todos esos trabajadores no estén dentro de una estructura. Entonces llega el momento donde hay más de la mitad de los trabajadores o un montón, que son los que sustentan la gestión y que terminan teniendo esta situación que te digo... que el coordinador general cobra lo mismo que el empleado más raso, porque al ser todos contratados y no cumplir la ley de empleo público, entran como por una especie de algo forzado, entonces eso también implica que después no se cumpla la normativa concretamente en los procedimientos o que se realicen cuestiones ad hoc por desconocimiento."

La funcionalidad política, tanto de las formas de ingreso del personal como de los tipos de contrataciones, es muy alta y genera la conformación de una cadena de favores – transgresiones entre los participantes, sobre la cual se dará más detalle hacia el final del presente apartado.

Se trata de uno de los aspectos que más fielmente reflejan la politización del sistema de gestión del personal en la AP: la expansión de la modalidad de contrataciones temporarias por fuera de los esquemas de carreras meritocráticas, que ha generado una burocracia paralela cuya incorporación se basa centralmente en la confianza política (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi 2003, Oszlak 2009).

✓ **Utilización de mecanismos formales de movilidad del empleado, que no están sujetos a estrategias planificadas de recursos humanos**, sino a intereses personales del funcionario, a cambios políticos en las áreas o problemas de mal desempeño no explícitos. Ejemplo de ello es el traslado del personal a otras áreas o departamentos por ineptitud u opuesto signo político- ideológico con la autoridad de turno. En general, las causas de estos traslados no son explícitas –ya que de serlo deberían tomar otro curso de acción- y se induce al mismo personal a solicitar el cambio.

✓ **Inexistencia de sanciones** a conductas que manifiestan falta de idoneidad, de compromiso y de responsabilidad en el desempeño de las funciones (Cuadro 5).

Sistema de castigos y recompensas no formales que influyen de manera determinante en la función de la tarea, guiado por criterios donde prima el interés personal, la afinidad política e ideológica y las relaciones de amistad.

1) *“El tema de los sumarios por ejemplo, hay muchas cosas donde la ley establece que vos tenés que levantar un sumario, pero muchas veces queda en una charla o un cambio de destino. Ejemplo, esto sí lo vi y es una de las cosas que me planteaste sobre la utilización de los recursos fiscales: Sé de haber utilizado una camioneta para irse un fin de semana todo un grupo a San Pedro y la sanción fue... los retaron a casi todos y mandaron a dos a otro lugar. En realidad la sanción en una empresa privada me parece que es más severa, porque he visto casos a través de mi viejo que laboraba en Telecom, que me contó que vieron una vez una camioneta de Telecom en Carrefour cargando las bolsas que había comprado y al otro día lo echaron. Me parece que en el Estado esa cosas no pasa, salvo en sectores muy específicos de poder.”*

2) *“Es difícil aplicar las sanciones. Cuando vos entrás a la administración pública sabés que los hilos se mueven de acuerdo al gobierno que esté y de acuerdo a la política, esa es la verdad. Yo creo que hay lugares donde trabajar en la administración pública es prestigioso porque cuando llegas a algún lugar es a través de tu experiencia y acá no. Te encontrás de repente con un gran desnivel, con un cajoncito o con que “a juancito no lo podemos contratar porque al gremio no le gustó. No creo que haya muchas posibilidades de sanción, salvo casos excepcionales. Depende del área, que puede pasar, qué influencia tiene esa persona.”*

La falta de aplicación del régimen de sanciones disciplinarias y fundamentalmente, la escasa utilización del mecanismo del sumario, forma parte de la cultura de la organización. Los sumarios quedan “cajoneados” por largo tiempo y rara vez llegan a una etapa de resolución (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi 2003).

✓ **Desvinculaciones arbitrarias**, generalmente de tipo masiva, que no se basan en criterios de idoneidad o experiencia sino más bien responden a criterios políticos por cambios en la gestión de turno y/o a reducciones presupuestarias.

1) *“Ojo, acá también se echó mucha gente, con contratos, que venía hace muchos años laborando, que no dependían de la gestión de turno, sino que hubo un momento en que se achicó el presupuesto y dijeron: “bueno, de acá a acá echamos”. Gente que tenía muchos años de laburo acá dentro con contrato. Hay arbitrariedad también acá.”*

### 3) Organización del trabajo: diseño de puestos y de perfiles

✓ **Inconsistencia en la asignación de tareas** con respecto al cargo que se ocupa

oficialmente. No existe un sistema de definición y clasificación de puestos, con asignación específica de funciones y responsabilidades. Dicha definición queda sujeta a los criterios políticos de la autoridad organizacional, más que a criterios técnicos o meritocráticos. Se genera así un sistema que sufre modificaciones de manera ad hoc y discrecionalmente, sobre todo en el sistema de contrataciones transitorias. Sumado a la dificultad de impulsar un sistema de rendición de cuentas, por la atribución difusa de responsabilidades.

✓ **Roles informales (ad hoc).** Toma de decisiones por personas no facultadas por el cargo para hacerlo. Personas que tienen un poder e influencia destacable en los modos de comportamiento del grupo, sin relación alguna con su cargo o con el lugar ocupado en el organigrama formal, con acceso a los puestos jerárquicos más altos por relaciones de amistad, favoritismo o una privilegiada posición de poder. En estos casos, el organigrama informal prioriza sobre el formal. Un ejemplo de ello es el rol que en muchos casos cumple el delegado sindical en la organización.

1) *“Muchas veces el jefe formal no es el jefe real, muchas veces el que tiene el cargo tal tiene que ir a pedirle al delegado para hacer cualquier cosa. Entonces existen todas estas cuestiones ad hoc por falta de una estructura, por decirlo de alguna manera.”*

✓ **Procedimientos informales (ad hoc)** no escritos utilizados para la realización de la actividad. En muchos casos, poco transparentes y ocultos de modo “intencional” por la organización. Estos procedimientos, en ocasiones, son utilizados para tergiversar el real uso, manejo y destino de los recursos, los verdaderos resultados de una política pública o su forma de implementación. Lo significativo de estos casos es que son esos procedimientos los que terminan definiendo el curso de acción de la política y no los formalmente pautados.

#### 4) **Gestión del rendimiento**

✓ **Utilización de la evaluación de desempeño que no permite reflejar el real desenvolvimiento de los agentes públicos,** haciendo obsoleta esta herramienta. En la práctica sólo cumple una función ceremonial. La misma se realiza sólo como un

acto formalista, sin ningún criterio de evaluación del rendimiento. Los incentivos asociados al buen desempeño individual también han sufrido su distorsión, por la rotación de calificaciones máximas que produjo el sistema de topes máximos para cada categoría de evaluación.

1) *“Si con respecto a la evaluación de planta permanente, como me tocó a mí ahora, te dicen que no puedo poner más de un diez por ciento de destacados y que no puedo poner regular ni malo porque si no hay que mandarlos a capacitar, cosa que me pasó ahora. Ya no está, era una administrativa, yo empecé a ver los ítems y cuando voy a ver el puntaje me daba regular y yo llamé a personal, porque con el tiempo uno ya sabe con los bueyes que ara y cómo son las cuestiones internas, y me dicen: “No, no podés ponerle ni malo ni regular porque si no hay que hacer un plan de capacitación para esa persona y un sumario...” y por qué no? Estos son casos del Estado que siguen estando y siguen estando y vos decís “¿por qué?”*

2) *“Eso es como una práctica implícita, no lo vas a encontrar en ningún lugar, pero circula. Las dificultades con las que te encontrás son: Una, las dificultades mismas de la administración. Los cupos que pueda llegar a haber. Las propias reglamentaciones que tiene la propia AP. Las propias curvas que no dan. Entonces en tu propia área vos determinás y le das un cupo a cada uno para hacer... entonces a vos te da, en los papeles y en los datos, una curva perfecta. Esto es una gran verdad. Y esto atenta contra la cultura de la evaluación, por supuesto siempre hay fracturas y hay atajos. Vos podés cumplir eso y por otro lado hacer otras estrategias. Lo que pasa es que mi objetivo es... esta reglamentación no está acorde con los tiempos que corren, como vas a tener que... porque tu equipo no puede andar todo bien. ¿Por qué? Vos pusiste un objetivo y lo cumplieron. ¿Por qué? Pero ¿cuáles eran las metas, los objetivos? ¿Llegó o no llegó a los objetivos? Yo creo que una de las grandes trabas, es la reglamentación que tiene la AP, para no cambiar. Te va a poner siempre palos en la rueda para que no cambies. Fijáte como es el ajuste y la reparación, no hubo un verdadero análisis de la evaluación. Frente a que todos tenían diez, “no, todos diez no”. “vamos a poner cupo”. Al final no es veraz lo que estás dando como información. (...)”*

## 5) Gestión de la compensación

✓ **Mecanismos de compensación informales y reparación de injusticias** generadas por el propio sistema organizacional- estatal - que fueron mencionados a lo largo del capítulo- como el uso del tiempo en beneficio propio o de las licencias.

✓ **Cadena de favores** que actúan como circuito informal de resolución de conflictos, inequidades, obstáculos burocráticos.

✓ **Uso privado de herramientas públicas** (papel, impresiones, fotocopias, teléfono, automóviles, “caja chica”, etc.) de manera discrecional y abusiva. Tiene que ver con la

concepción que se tiene de lo público, a quién le pertenece, que es de todos pero no es de nadie, quién lo cuida, quién lo controla. Lo público no es percibido por los empleados (así como por los ciudadanos en general) como propio, como común a todos, sino como algo ajeno (Waldmann 2003; Isuani 1999), pero de un “ajeno” que no tiene nombre, que no lo cuida ni lo reclama, manifestándose la ausencia de una cultura de lo público. Por ende, dichos recursos se convierten en objetos apropiables, distribuibles, disponibles.

1) *“Sino este país así no funciona, porque todo eso lo pagamos todos. Los derroches de luz, los derroches de agua.... de las ambulancias porque algunas camionetas las utilizan para cualquier cosa menos para cuando vos las necesitás. Siempre fue así, en la AP hace treinta años que estoy, siempre fue así.”*

2) *“Por ejemplo, en el uso de bienes fiscales para uso personal, no vas a encontrar ninguna excepción, que, a diferencia del caso anterior, esto pueda estar justificado en algún caso. Y es un tema muy interesante porque tiene que ver con los conceptos de lo público. He tenido muchas dificultades como funcionario en algunos gobiernos porque en algunos casos soy muy estricto, no sólo conmigo mismo sino también con los demás. Por ejemplo el cuidado del papel: imprimen en simple faz cuando se puede imprimir en doble faz, sale un dictamen mal de diez hojas y hay algunos que imprimen de vuelta las diez hojas en lugar de imprimir sólo la hoja que salió mal. A mí me duele porque creo que mientras haya conductas de poco cuidado, podemos hablar de millones o podemos hablar de una hoja, el problema es el concepto. Mientras no haya un cuidado de lo público va a ser muy difícil que Argentina sea el país que al menos algunos soñamos. A mí me duele hasta de un empleado. Yo he tenido problemas en mis oficinas...”*

## 6) Gestión del desarrollo

✓ **Formas de promoción en la organización que no se corresponden con condiciones de idoneidad y experiencia** en el puesto de trabajo ni con lo dispuesto en el escalafón. Las categorizaciones arbitrarias o los aumentos salariales a discreción de la autoridad política, no sólo no se ajustan a los criterios pautados para la carrera administrativa sino que nuevamente responden a devolución de favores o acuerdos entre partes.

Sin bien no se descartan excepciones a la ley que tienen como objetivo eficientizar o alcanzar una meta pública y no de tipo personal, no deja de señalarse que igualmente se desvirtúa el espíritu de carrera y la equidad del sistema.

1) "En el año 96 nos pasan a lo que era la Secretaría de Desarrollo Social y después al Ministerio de Desarrollo Social. Del año 96 al 2006, finales del 2005 nosotros estuvimos en el aire, con un convenio viejo de ANSES, cobrando por ANSES, con convenio de ANSES, con ese recibo, pero perteneciendo al Ministerio de desarrollo Social sin que nos hubieran sinapeado, esos diez años los perdimos, no tuvimos carrera, entendés? Después se hizo el traspaso, en algunas cosas alguna gente salió beneficiada, en otras no... porque fue una negociación de tipo gremial. Pero incluso la gente que ya viene del Ministerio propiamente dicho, en el SINAPA, tiene dificultades porque prevé que vos a tantos años y a tantos créditos tenés que ascender de letra y todas esas cosas que no se cumplen. Hay gente a la que se le debe el ascenso, se le debe la letra, o se le debe la remuneración que corresponde a esos ascensos. O gente que por ahí está como en mi caso, asumiendo tareas de responsabilidad y que no tiene una categoría acorde a esa responsabilidad"

2) "He tenido compañeros que han vivido el Estado en otras épocas, incluso yo que hace catorce años que estoy, ha habido cambios dentro de lo que es el Estado, como se manejan las cosas y por ahí antes era como que estaba un poco más jerarquizado el trabajo del empleado estatal o porque había una carrera administrativa, había escalafón, había premios y castigos, en el sentido de incentivos para que la persona se desarrolle, se califique o pueda ascender... Desde la época del menemismo que se cortó toda la carrera administrativa, eso dejó de existir y empezaron a haber otro tipo de cosas: logros a los que accede la gente pero son por ahí por cuestiones políticas u otro tipo de decisiones que hace que la gente llegue a determinada categorización o aumento de su haber por otros motivos y no porque haya una carrera administrativa, porque una persona se esfuerce y tenga un reconocimiento, sino por cuestiones políticas, por determinados motivos. Esto es como ha ido cambiando desde lo que yo he vivido y también lo que me han contado."

✓ **Herramientas de capacitación que en la práctica pierden el valor real** para convertirse en mecanismos de compensación monetaria. La obtención de un puntaje para cambiar de letra y por ende, incrementar el ingreso monetario es el primer y único objetivo, ya que no se evalúa la verdadera modificación de las prácticas en función de los cursos de capacitación recibidos y en otros tantos casos, la capacitación tampoco es mérito para asignación de funciones o responsabilidades.

1) "Si la capacitación está pensada solamente en función del curso, el puntaje, y del puntaje la letra y de la letra la gaita, entonces que te puedo decir. Trabajar o no trabajar no importa, hacéte tres cursos... Esto es lo más tétrico de este asunto. Porque ¿para qué te sirve? Si vos hacés tres cursos, bueno, ¿cómo modifican tu práctica?, ¿qué mejoraste? Yo a veces pienso, yo te di tres cursos y vos me rendiste mal tres veces y vos hiciste tres cursos de rendición de cuentas, ¿por qué te lo voy a hacer yo? Algún castigo tenés que tener, sino esto es una joda".

Todos los aspectos mencionados hasta aquí tienen que ver con las normas en materia de función pública, pero también pueden verse prácticas que vulneran el sistema formal a nivel de la estructura - en su interdependencia funcional, jerárquica y

presupuestaria-, fundamentalmente como parte de mecanismos adaptativos que el gobierno o el poder ejecutivo pone en práctica como modo de aumentar la congruencia entre sus objetivos y la capacidad operativa del aparato estatal (Oszlak 1980a).

El desplazamiento de objetivos que muchas veces deviene de un cambio en la gestión política supone una nueva estratificación al interior del aparato estatal alterando jurisdicciones, competencias, funciones, privilegiando organismos y relegando otros.

### **1) Superposición de estructuras o marginamiento absoluto.**

En tanto los organismos y burocracias preexistentes resulten incompatibles con el curso de acción política del gobierno de turno, la supervivencia de algunas estructuras deja de depender de criterios funcionales y de desempeño y se sostienen en base a acuerdos y cálculos políticos o a resistencias burocráticas. Dicho sostenimiento, sin embargo, suele verse acompañado con una desviación de recursos hacia otras áreas, la superposición de jurisdicciones o competencias a partir de la creación de estructuras ad- hoc y la reducción de atribuciones de funcionarios o unidades, sujetando la estructura a una existencia “vegetativa” y distorsionando el sistema jerárquico.

### **2) Desconocimiento del sistema jerárquico.**

Se establecen relaciones informales entre la presidencia o altos mandos del gobierno y diversas unidades o funcionarios, obviando la vía jerárquica o estructura de autoridad formal, debido, fundamentalmente, a afinidad o razones de confianza personal; así como también se margina a determinados funcionarios y a las estructuras que dirigen por responder a determinada filiación política. Esto trae aparejado la neutralización de las actividades de dicha estructura.

### **3) Distorsiones en materia presupuestaria.**

Si bien en el plano formal debería darse una asignación planificada de recursos por parte del gobierno central, la capacidad de presión, poderes y atribuciones de

determinadas organizaciones restringen la capacidad del mismo para decidir sobre ello. Por otro lado, se dan mecanismos tales como transferencias entre partidas presupuestarias, acceso a recursos extrapresupuestarios, pases en comisión y obtención de recursos con afectación específica, que también desvirtúan el sistema de planificación de asignación de recursos a las distintas estructuras.

Estos supuestos avasallamientos sobre la situación de poder establecida y los derechos adquiridos de quienes forman parte genera, como mencionáramos oportunamente (ver apartado 4.2), resistencias y comportamientos que buscarán desvirtuar las acciones promovidas y compensar las pérdidas.

---

**Cuadro 9- Catálogo de Prácticas Informales**

---

<b>Dimensión</b>	<b>Prácticas</b>
<i>Gestión del tiempo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Uso flexible y discrecional de los tiempos (licencias, descansos, extensión de la jornada laboral).</i></li> <li>• <i>Ineficiente distribución de los tiempos (etapas de excesivos tiempos libres y etapas de fuerte exigencia laboral). Síndrome del “sobra- falta”.</i></li> </ul>
<i>Gestión del empleo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Incorporación: Formas de ingreso y reclutamiento del personal que no responden a la formalidad del concurso abierto y público, sino más bien a contactos personales y favoritismos políticos.</i></li> <li>• <i>Contratación: Formas de contratación que entran en contradicción con el esquema formal general del empleo público (contrataciones temporarias,</i></li> <li>• <i>Movilidad: Utilización de mecanismos formales de movilidad del empleado, que no están sujetos a estrategias planificadas de recursos humanos, sino a intereses personales del funcionario, a cambios políticos en las áreas o problemas de mal desempeño no explícitos.</i></li> <li>• <i>Sistema de sanciones: Inexistencia de sanciones a conductas que manifiestan falta de idoneidad, de compromiso y de responsabilidad en el desempeño de las funciones. Sistema de castigos y recompensas no formales que influyen de manera determinante en la función de la tarea, guiado por criterios donde prima el interés personal, la afinidad política e ideológica y las relaciones de amistad.</i></li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Desvinculación: Desvinculaciones arbitrarias, generalmente de tipo masiva, que no se basan en criterios de idoneidad o experiencia sino más bien responden a criterios políticos por cambios en la gestión de turno y/o a reducciones presupuestarias.</i></li> </ul>
Organización del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Inconsistencia en la asignación de tareas con respecto al cargo que se ocupa oficialmente. La definición de puestos y perfiles queda sujeta a la estructura organizacional, que depende más de criterios políticos que técnicos.</i></li> <li>• <i>Roles informales (ad hoc). Toma de decisiones por personas no facultadas por el cargo para hacerlo, con mucho poder e influencia en la organización. (el organigrama informal prioriza sobre el formal).</i></li> <li>• <i>Procedimientos informales (ad hoc) no escritos utilizados para la realización de la actividad que terminan definiendo el curso de acción de la política y no los formalmente pautados.</i></li> </ul>
Gestión del rendimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Utilización de la evaluación de desempeño que no permite reflejar el real desenvolvimiento de los agentes públicos, haciendo obsoleta esta herramienta. En la práctica sólo cumple una función ceremonial.</i></li> <li>• <i>Mecanismos de compensación informales.</i></li> <li>• <i>Cadena de favores que actúan como circuito informal de resolución de conflictos, inequidades, obstáculos burocráticos.</i></li> <li>• <i>Uso privado de herramientas públicas de manera discrecional y abusiva.</i></li> </ul>
Gestión del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Formas de promoción en la organización que no se corresponden con condiciones de idoneidad y experiencia en el puesto de trabajo ni con lo dispuesto en el escalafón (categorizaciones arbitrarias, aumentos salariales a discreción de la autoridad política).</i></li> <li>• <i>Herramientas de capacitación que en la práctica pierden el valor real para convertirse en mecanismos de compensación monetaria.</i></li> </ul>
Estructuras (interdependencia funcional, jerárquica y presupuestaria)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Superposición de estructuras o marginamiento absoluto.</i></li> <li>• <i>Desconocimiento del sistema jerárquico.</i></li> <li>• <i>Distorsiones en materia presupuestaria.</i></li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

\*\*\* Las prácticas informales descritas hasta aquí suponen algún tipo de transgresión o contrariedad no sólo a alguna norma formal establecida sino también subyace la idea de una transgresión ética, donde lo que se violan son valores o principios socialmente aceptados que deberían estar rigiendo el comportamiento de un

funcionario público - honestidad, probidad, rectitud, buena fe, austeridad republicana (Cuadro 6)-. Ello las diferencia de cualquier otra tipo de conducta informal (como el festejo de un cumpleaños u otro rito de la organización).

Pero también se incluyen en este tipo de prácticas aquellas que apelan al formalismo en el cumplimiento de las normas. La modalidad ritualista de los funcionarios públicos en el cumplimiento de las normas supone “*cumplir con las conductas prescriptas pero sin ninguna atención a los fines de la norma, puesto que de este modo saben que no sufrirán consecuencias negativas ni asumirán responsabilidades, ya que en el control de su función no se exige que satisfaga substancialmente los fines para los que las normas fueron dictadas*” (Nino 1992:117-118). Dicha modalidad lleva, en muchos casos, a resultados absurdos y contradictorios.

En este sentido, existe una multiplicidad de conductas que atentan contra el bienestar general y el interés público, principios rectores del quehacer público- estatal, que no necesariamente contrarían normas legales.

Por su parte, se sostiene la visión de que dicha informalidad se presenta y funciona como red o cadena, superponiéndose con la imagen de la estructura jerárquica o piramidal de las organizaciones. Una cadena de favores y transgresiones (código in vivo) que parece no poder romperse en ninguno de sus eslabones, ya que supone un intercambio de lealtades personales y por qué no, también de recursos económicos entre los que participan en ella. Toda transgresión es un eslabón, que sumado a otro, forma una cadena sin fin, un entramado de transgresiones que se va formando a través de cada negociación. Esta descripción se refiere ni más ni menos que a los conocidos términos de nepotismo y clientelismo político.

1) “*Me parece que todo empieza a ser un eslabón que va sumando al otro y empieza a ser una cadena que no termina*”

A través de distintos ejemplos, propios de cada ámbito laboral, aparece en el relato de los entrevistados la idea de entramado basado en prácticas establecidas, que se reiteran en el tiempo, transformándose en habituales y esperables. Dichas prácticas son efectuadas por actores sociales, políticos o económicos que ocupan diversas

posiciones de poder en la estructura jerárquica, y por ende, con acceso diferencial a recursos.

También puede utilizarse la metáfora del “espiral” (Sautu 2004) en lugar de red o entramado que, al igual que la imagen de la cadena, sugiere acciones que se entrelazan y actores interconectados por una estructura, incorporándose la idea de movimientos en los distintos niveles burocráticos, formales e informales.

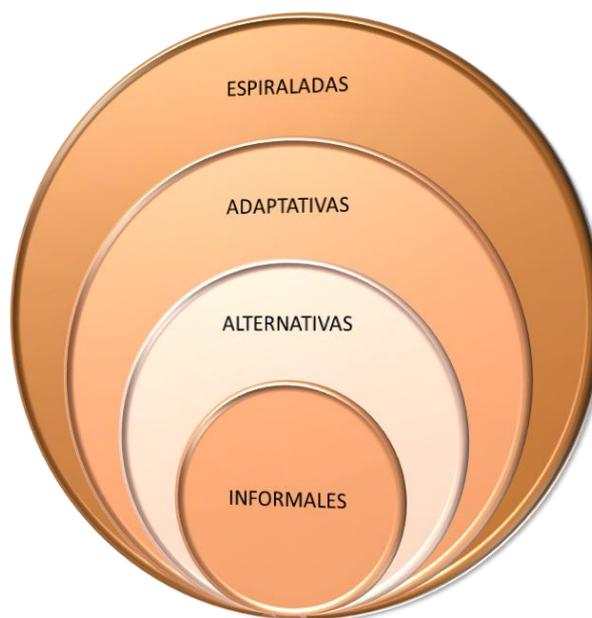
En resumen, la estructura de la AP se caracteriza por contar con normas y prácticas (cuadro 10):

- Informales: se trata de comportamientos que no están normados oficialmente por la organización, si bien alcanzan altos grados de institucionalización. Son conductas que no se ajustan a normas legales, sino que se fundamentan en la confianza entre las personas; no están sujetas a reglas protocolarias, ceremoniales o solemnes, sino que son propias del trato entre compañeros que comparten iguales condiciones organizacionales; son aceptadas entre los pares.
- Adaptativas: ya que los funcionarios públicos ajustan su comportamiento a las expectativas del medio social y organizacional en que se mueven; se trata de habilidades conceptuales y prácticas que las personas han aprendido, para funcionar en su vida diaria y que permiten responder a las circunstancias cambiantes y contradictorias de la organización y a las exigencias de su entorno.
- Alternativas: los empleados utilizan mecanismos y estrategias diferentes a lo formal o legalmente permitido; son conductas que funcionan de manera paralela a la normativa escrita de la organización y a lo que se supone la organización espera del comportamiento de sus empleados.
- Espiraladas: son reglas y acciones que se entrelazan y eslabonan entre sí, dando una lugar a la otra, formando un continuo de comportamientos repetitivos y habituales (movimientos de intercambio y negociación), sostenidos sobre una estructura de actores interconectados que ocupan posiciones diferenciales en el espacio.

---

**Cuadro 10: Tipo de Normas y Prácticas que componen el SAN**


---



Fuente: elaboración propia.

Las observaciones generales que se desprenden del testimonio de los entrevistados evidencian la manera en que los comportamientos informales, las excepciones a la norma y la transgresión de las leyes, que caracterizan el accionar y funcionamiento diario del aparato público, se habitualizan de tal modo que pasan a formar parte directa de la institucionalidad en el ámbito público.

## 6.2 FORMA QUE ADQUIERE: RELACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS NORMATIVOS

¿Qué forma adquiere la relación entre el SAN y el marco normativo formal/ jurídico existente? ¿Se trata de sistemas que se complementan o rivalizan entre ellos? Establecer la forma en que se relaciona la estructura formal con el SAN nos permitirá entender la manera en que esas normas definen el entramado institucional y la dinámica burocrática.

Peter Waldmann (2003:92-97) establece una interesante tipología de relaciones entre el sistema jurídico estatal y los sistemas alternativos de normas, dando cuenta del distanciamiento o convergencia entre los sistemas a partir de cuatro tipos:

- **Complementariedad:** Se trata de normas que no cuestionan en principio el marco jurídico oficial, sino que lo apuntalan y fortalecen corrigiendo sus debilidades. Si bien expresan concepciones alternativas del orden y de la solidaridad, estableciendo códigos que se basan en la confianza personal y en la idea de reciprocidad, son normas que se usan sólo subsidiariamente. Es un modo de contraponer valores “humanos” al orden liberal- racional oficial que se impone.
  
- **Dualidad:** en este caso las normas alternativas compiten directamente con el derecho formalmente vigente. Cuando los funcionarios se ven confrontados con intereses en conflicto no hay una norma vinculante, más bien existe una doble moral o moral paralela (Gordillo 2012: AP-II-18) y las justificaciones también lo son. Dos lenguajes. Este tipo de sistema normativo dual requiere una alta flexibilidad y una gran capacidad de disimular y manipular por parte de los actores. Las normas alternativas están siempre presentes habiéndose transformado en rutinas y hábitos. Ya no se aplica según los casos concretos. No obstante, no implica la desaparición del orden formal, sino que mantiene con él un equilibrio precario.
  
- **Autonomía a la sombra del Leviatán:** Si bien en el sistema dualista el orden jurídico también es puesto en cuestión por un sistema alternativo de reglas, esto sucede en el interior: allí donde nacen las estructuras formales vinculantes (en el ámbito público y administrativo) surgen los anticódigos que relativizan su validez; en este sistema las normas autónomas se constituyen en el exterior, en zonas donde el Estado no tiene alcance o son desatendidas por éste. Habitualmente son espacios limitados como por ejemplo favelas o villas miseria.
  
- **Anomia:** Aquí la situación que predomina es la falta de reglas o un estado confuso de las mismas que obstaculiza una clara orientación de los comportamientos. No se distingue la claridad de las reglas ya que los límites entre lo permitido y no, lo recomendable o sancionable, cambia continuamente y de modo arbitrario.

Sin duda, y de acuerdo a lo expuesto en los apartados anteriores, la existencia de un amplio espectro de la conducta de los funcionarios públicos que transgrede normas legalmente sancionadas o formalmente convenidas y la coexistencia con un sistema de normas paralelo, nos permite plantear la presencia en la APN de una estructura normativa de características duales. Es decir, las normas parecen tener una matriz dual.

Entre los polos opuestos, uno de complementariedad absoluta y otro de antiorden (autonomía a la sombra del Leviatán), existen combinaciones intermedias de reglas formales e informales que contarían sólo parcialmente el orden oficial vigente (Waldmann 2003; Isuani 1999; Gordillo 2012). Claramente no se trata de un antiorden acabado, que de acuerdo a la definición dada, implicaría la constitución de “otro” código que cuestionaría la existencia misma del Estado. Se trata de un cuestionamiento parcial, que paradójicamente, sostiene la convivencia entre un sistema normativo formal y uno informal/alternativo y permite su retroalimentación.

En el SAN se desdibuja el límite de roles en el individuo entre la persona privada y el ciudadano y de este modo, también el que debería existir entre la esfera privada y la pública. El espacio entre el ciudadano y el Estado está lleno de grupos y poderes intermedios (Waldmann 2003). Las normas informales no han sido concebidas por una sociedad estatal abstracta que todo lo abarca sino por grupos más pequeños y transparentes, en donde cuentan más los lazos personales que los generales.

Rivalizan, en los organismos públicos, las reglas universalistas del Estado en busca del bienestar general y las reglas particularistas de la burocracia como grupo y de sectores al interior, asociados con grupos de intereses externos y privados. En el funcionamiento de las instituciones públicas se superpone una mentalidad estatal-neutral con otra social-particularista<sup>25</sup> (Waldmann 2003).

Los funcionarios públicos no sólo deben tener en cuenta reglas y principios abstractos y generales -como el respeto a las leyes y la igualdad frente a ellas- sino también las reglas derivadas de los propios grupos internos, los intereses particularistas y los lazos

---

<sup>25</sup> Dice Waldmann: “La mayoría de los funcionarios desconocen lo que Weber llamaba una estricta disciplina institucional, es decir, el decidir según reglas abstractas” (2003: 30).

clientelares que conforman un orden alternativo cuya efectividad no es menor. (Waldmann 2003; Isuani 1999; Gordillo 2012; O'Donnell 1989, 1996, 1998; Sautu 2004).

Carlos Nino, en *“Un país al margen de la ley”* (1992:114) y retomando a J. Becquart-Leclercq, señala la existencia de dos estructuras normativas que se superponen. Por un lado, la “dimensión simbólica” que expone la visión idealizada de la sociedad y, por otro lado, la “dimensión operacional”, aquella que comprende los códigos implícitos de los actores sociales, las prácticas reales de la sociedad. Una moral particularista prevalece en dicho código operacional, basada en relaciones clientelísticas, familiares o de amistad, por sobre las pautas impersonales y objetivas. El “personalismo”, el cual supone otorgar mayor jerarquía a las relaciones y contactos personales, por encima de las leyes y las buenas prácticas de gestión (Rappoport 2008:138), por momentos rivaliza con el imperio de la ley y por momentos se impone.

El margen de discrecionalidad que surge de la rivalidad entre los dos órdenes permite a los funcionarios obtener ventajas privadas como recursos suplementarios económicos o de poder y optar por medios no formales – a veces ilícitos- para alcanzar la concreción de los objetivos públicos planteados por la función o el cargo (Waldmann 2003; Isuani 1999; Iacoviello 2008). Se plantea un conflicto tácito entre las normas formales sancionadas por el Estado y las informales aceptadas por los grupos internos a la AP.

Estos dos sistemas de reglas paralelos, deben ser dominados por todo aquél que quiera prosperar económicamente y ganar influencia política. Uno está compuesto por las reglas formales a las que se debe un mínimo de respeto. El otro es un sistema “subterráneo” de redes sociales y múltiples favoritismos que, si bien es tabú en el discurso oficial, de hecho tiene igual o mayor importancia.

Es aquí donde también es posible identificar la esencia de un rasgo anómico, en la convivencia de estos conjuntos normativos. Anomia y dualidad son dos características del sistema normativo que se presentan como dos aristas del mismo fenómeno.

Interpelando la definición dada por Waldmann (2003) de anomia como parte de la

tipología presentada, es posible señalar la existencia de un estado confuso de normas en la organización burocrática, que obstaculiza una clara orientación de los comportamientos. Sin embargo, burocracia y anomia son términos que conceptualmente parecen excluirse.

Por un lado, la burocracia es caracterizada, a partir de la descripción del tipo ideal weberiano (Weber 1985), por su racional instrumental, el dominio de reglas abstractas y un tipo de orden impersonal. Por otro lado, el término “anomia”, tal como lo conceptualiza el sociólogo francés E. Durkheim (1995,1993), refiere fundamentalmente a aquellas situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o ausencia de normas.

Cuando abordamos la realidad nacional y social en general no podemos dejar de observar que los conceptos de “anomia” y de “burocracia” tal como fueron expuestos en los párrafos anteriores, difícilmente puedan observarse en la práctica social concreta. En Argentina particularmente, hay visiones que permiten pensar que la AP burocrática se ha constituido de manera inacabada (Estevez y Blutman 2004), con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación racionalizada se vio condicionada por especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia pero con limitaciones muy fuertes en su aplicación normativa.

En los hechos, la gestión pública en Argentina y en la región en general, nunca respondió ajustadamente a la concepción weberiana, ya que no se consolidaron plenamente *“los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas”* (Estevez y Blutman 2004:5). Se indica, de este modo, que el modelo burocrático-legal, nunca alcanzó en el caso argentino, un nivel de “terminación” similar al de los países desarrollados.

En segundo lugar, pensar en un escenario social con ausencia total de normas que lo regulen, constituye más bien una excepción. Del mismo modo, el principal motivo del surgimiento de situaciones anómicas no parecer ser el cambio social acelerado, tal como Durkheim lo planteaba (Durkheim citado en Waldmann 2003:13), como la

transición de un orden tradicional que es abandonado a uno nuevo que no cobra plena vigencia; o como lo hacía Merton (1964), asociando la idea de anomia a fallas sociales y desarreglos estructurales.

Lo cierto es que, lo habitual, es observar estados intermedios de anomia en los cuales no se presenta una clara estructura normativa, pero tampoco se ha llegado a una desregulación completa o negación total de obediencia a las normas. Es decir, las sociedades o ámbitos sociales no son por lo general puramente anómicos. Siempre existen, junto al vacío normativo o confusión normativa, espacios donde el funcionamiento es calculable y ordenado (Waldmann 2003). Sumado a que las causas de dichos comportamientos anómicos (al menos los que nos interesa abordar aquí) no están relacionadas a un cambio social o a una situación de transición sino a debilidades endémicas y estructurales de algunos ámbitos e instituciones, así como de la sociedad en su conjunto.

Particularmente, son varios los autores que reflexionan acerca de las características anómicas de la sociedad argentina y hacen fundamental hincapié en la debilidad e incapacidad del Estado para fiscalizar y sancionar como una de las principales causas (Isuani 1999; Waldmann 2003; Nino 1992). Es decir, atribuyen el origen de la condición anómica no tanto a la estructura social en sí, sino a los efectos de la dominación estatal.

Isuani habla para referirse a ello de “Anemia estatal” (1999:35) en relación a la debilidad de las instituciones reguladoras del Estado para fiscalizar el cumplimiento de las normas y de las instituciones judiciales para sancionar la violación de la ley, en algún punto por la desarticulación, falta de recursos e inoperancia del aparato estatal y de sus funcionarios. La incapacidad de las autoridades (burocráticas y judiciales) de imponer normas, controlar y sancionar la inobservancia de las mismas, sumado a las transgresiones de los propios funcionarios (en un contexto de impunidad), no hace más que exportar- reforzar estas tendencias anómicas ya presentes en el resto de la sociedad.

Para dicho autor (Isuani 1999), la falta de apego a las normas no se corresponde con una realidad sólo presente en el aparato del Estado, sino a un rasgo anómico

extendido como fenómeno cultural en el resto de la sociedad, el cual indica principalmente problemas de integración social. Por ello, el mismo señala que en Argentina tienen vigencia las dos versiones del concepto de anomia durkheimiana:

*“En primer lugar, la anomia puede ser entendida como falta de concordancia entre el derecho positivo y la moral individual. Esta ausencia de solidaridad mecánica en términos durkheimianos explica el alto nivel de transgresión de las normas legales. Frente a esta situación quedan abiertas las puertas para interrogar hasta qué punto el derecho, más que una expresión de la moral común es un producto de la coacción del Estado sobre los individuos y resistido por una transgresión no asumida como tal por los individuos.*

*En segundo lugar, y en relación con la solidaridad orgánica, la anomia argentina también se expresa en la incapacidad de sus partes para cooperar. De esta manera, la amplia difusión de costumbres no civilizadas, de exacerbado individualismo, puede estar reflejando tanto las dificultades para practicar la cooperación que exigen las sociedades complejas como la existencia de “pasiones no sujetas a límite alguno”, tal como diría Durkheim.*

*Así, mientras la anomia relacionada a la solidaridad mecánica implica falta de aceptación de las normas, la anomia vinculada a la solidaridad orgánica implica incapacidad de cooperar. Ambas anomias expresan entonces un intenso problema de integración de la sociedad argentina.” (Isuani 1999:34)*

Por lo expuesto anteriormente resulta imprescindible esclarecer y adecuar el concepto de anomia incluyendo en la definición del mismo, situaciones normativas contradictorias o confusas que permitan abordar el estudio de determinadas instituciones y prácticas sociales; en nuestro caso la burocracia pública.

Waldmann (2003:11) sostiene que *“una situación social es anómica cuando faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación”*

O dicho de otro modo, cuando existe una carencia de normas, cuando esas normas son ambiguas y en parte contradictorias – lo cual prácticamente es lo mismo- o cuando las existentes no se aplican y tampoco corresponden a las convicciones de la población. Rige, de esta manera, una situación de *“inseguridad normativa”*.

Si retomamos las tres dimensiones que debe poseer un sistema de normas para poder funcionar como modelo ideal de observancia (ver apartado 4.2) y lo utilizamos para poder identificar el carácter anómico de la estructura normativa en la realidad nacional parece producirse un fenómeno particular, como ya lo mencionamos, originado en cierta contradicción entre la segunda y la tercera dimensión (Waldmann

2003; Isuani 1999); es decir, entre la aceptación social que tienen las normas y su función reguladora del comportamiento.

Se podría objetar que las normas informales reducen la dimensión de la anomia, ordenando y regulando el comportamiento exclusivamente a través del poder de las costumbres. No obstante, estas normas no logran imponerse efectivamente y conviven con las formales, la mayoría de las veces no de modo complementario, sino en competencia directa con las mismas.

En la práctica concreta las tipologías de análisis utilizadas (complementariedad, dualidad, anomia) no se presentan de manera pura y ordenada, sino que se imbrican y se explican. En este sentido, además del carácter dual y anómico del sistema normativo, también se vislumbra un efecto de complementariedad entre las normas formales e informales, que le da sustento y le otorga permanencia al sistema (Cuadro 11). Menciona uno de los entrevistados:

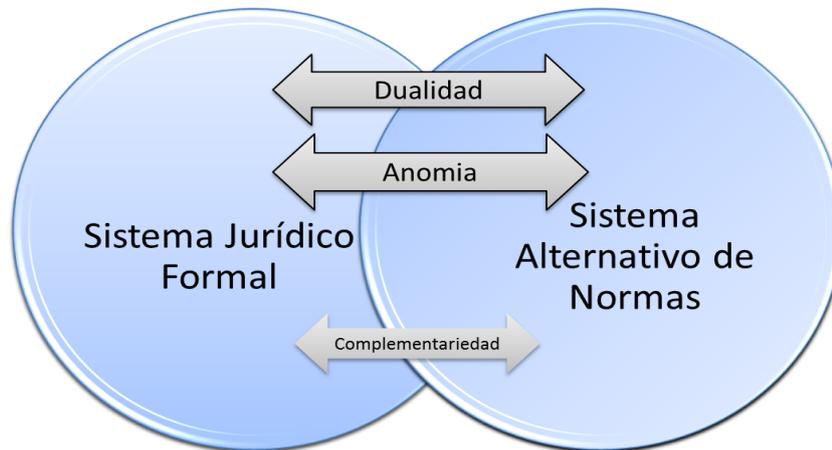
1) *“Siempre pesan más las reglas informales, mientras no sea evidente que rompan [las formales]. Las reglas formales son como más amplias y a su vez como toda regla y como toda ley, tienen sus agujeritos y sus posibilidades de ser reinterpretadas y como vivimos en un contexto de mucha inmediatez y complejidad, y todos nos sentimos discriminados. Somos dos y ya podemos armar grupo y sentirnos discriminados por aquellos ocho que están allá. Es un mundo muy complejo y siempre estamos con la ley de derechos, porque hemos pasado tanta privación que hoy tenemos derecho a todo. Fijáte lo que está pasando con los gay que se quieren casar... Entonces como todos somos discriminados frente a la mirada del otro, las reglas internas son mucho más fuertes, siempre y cuando no rompan... no mates a alguien... mientras que no sean tan evidentes, tan opuestas... Mientras no sean tan opuestas, le encontramos la vuelta. Pero no creo que estén en equilibrio. Creo que las reglas del grupo, porque es la cultura que armó el grupo, son muchas veces potenciadas”*

Se desprende en este efecto de complementariedad normativa la idea de “escape” al sistema, el cual otorga libertad y derechos no contemplados por el modelo de dominación impuesto. Sin embargo, no deja de establecerse una primacía de lo informal y es allí donde el efecto de complementariedad entre los sistemas normativos se desdibuja dando lugar prioritariamente un sistema de tipo dual.

1) *“Yo creo que las informales, claramente [predominan]. Las formales tienen peso en el sentido que nadie quiere, ni siquiera las autoridades de turno, que nada se les*

*escape. Entonces va a tratar de que no se le cuestione o se le construya ningún sumario porque se le escape una norma forma. Pero me parece que priman más las informales como práctica de la institución que las formales.”*

**Cuadro 11: Relaciones entre el Sistema Jurídico Formal y el SAN**



Fuente: elaboración propia.

### 6.3 ACTORES INTERVINIENTES

¿Cómo intervienen los diferentes actores en el cumplimiento/incumplimiento de las reglas y en la constitución de un orden paralelo de normas? O dicho de otro modo, ¿cuál es el rol que desempeñan en la institucionalización de la informalidad en el ámbito público según el lugar que cada uno ocupa en el entorno político- institucional específico? Este interrogante tiene como supuesto que los actores no ocupan el mismo lugar en el espacio organizacional y manejan distintas cuotas de poder.

En una organización, los comportamientos de los actores están lejos de estar coordinados mecánicamente. Más bien, los actores poseen el margen de libertad y autonomía suficiente para calcular, manipular, adaptarse y negociar de acuerdo a las circunstancias de su entorno y de los movimientos de los otros. Es decir, los actores sociales no se adaptan pasivamente a las circunstancias, sino que son capaces de jugar en ellas. Si bien no son nunca totalmente libres, el sistema se ve influido, corrompido, por las presiones y manipulaciones de los actores (Crozier y Friedberg

1990).

Por ende, una organización no es un conjunto de engranajes transparentes y bien ordenados, sino un entramado de relaciones de poder, de influencia, de negociación y cálculo. La organización es un constructo humano que estructura la acción colectiva orientando los comportamientos de los actores, pero a la vez, condicionando su libertad.

Los actores sólo tienen una libertad restringida y son capaces de una racionalidad limitada (Crozier y Friedberg 1990). Tanto su libertad y su racionalidad, como sus necesidades y objetivos son constructos sociales y entidades abstractas. Existen condiciones materiales, estructurales y humanas de contexto que limitan y definen esa libertad y esa racionalidad.

Dicho lo anterior, el comportamiento organizacional es de naturaleza estratégica, tal como señalamos en el análisis realizado por Goffman (ver apartado 4.2). Es decir, el actor se sirve de la construcción organizacional para alcanzar determinados objetivos. La noción de estrategia supone (Crozier y Friedberg 1990) que:

- el actor rara vez tiene objetivos claros sino ambiguos y a veces contradictorios;
- su comportamiento es activo y nunca está directamente determinado, si bien siempre se encuentra restringido o limitado;
- su comportamiento siempre tiene sentido y es racional con respecto a las oportunidades y al contexto que las define y al comportamiento de los otros.
- la estrategia no es sinónimo de voluntad ni necesariamente consciente;
- el poder es el fundamento de la acción e implica la posibilidad de que algunos individuos o grupos actúen sobre otros. El poder no es un atributo de los actores sino una relación situada en un contexto (temporal, espacial y social), de intercambio y por ende de negociación. Dicha relación si bien es recíproca, es desequilibrada, ya que en la negociación los actores ponen en juego los diferentes recursos que poseen;
- la fuerza, la riqueza, el prestigio, la autoridad son recursos de poder que unos y otros pueden poner en juego. Liderazgo, indispensabilidad, información, vinculaciones, capacidad coercitiva son otros recursos de poder de las

organizaciones burocráticas (Oszlak 1980a).

Las estructuras y las reglas que rigen el funcionamiento oficial de la organización son las que determinan los lugares donde pueden desarrollarse las relaciones de poder. Son las restricciones que se imponen a todos los participantes, atenuando o exacerbando las desigualdades en dichas relaciones. Definen sectores donde la acción es más previsible, organizan procedimientos controlables, pero al mismo tiempo crean y circunscriben zonas de incertidumbre o de discrecionalidad, que los grupos o individuos tratarán de controlar poniendo en juego sus recursos de poder, para la consecución de sus propias estrategias. Mientras más crucial sea la zona de incertidumbre controlada por el individuo o grupo para la organización, mayor el poder alcanzado (Crozier y Friedberg 1990).

Nuevamente aquí vemos como las reglas, no sólo no eliminan las fuentes de incertidumbre o discrecionalidad, sino que crean otras.

La organización regulariza así las relaciones de poder en su interior (Crozier y Friedberg 1990). Su organigrama y sus reglamentos internos restringen la libertad de acción y condicionan la orientación y el contenido de las estrategias de los actores. Sus canales de comunicación definen las posibilidades de acceso a la información de unos u otros, fundamental para el desarrollo de sus estrategias. Otorga poderes específicos de sanción o recompensa, concediendo a algunos de sus miembros una autoridad sobre otros.

M. Crozier y E. Friedberg (1990) introducen el concepto de juego como instrumento fundamental de la acción organizada. El juego concilia la libertad con la restricción. El jugador es libre, pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste. Estos autores señalan que el funcionamiento de una organización es el resultado de una serie de juegos en los cuales participan los diferentes actores organizacionales y cuyas reglas formales e informales delimitan un abanico de estrategias racionales que podrán adoptar si quieren que su compromiso en la organización sirva a sus expectativas personales.

Para la línea de análisis abordada en este apartado se trabajó, en principio, sobre la

figura de tres actores, considerados algunos de los más relevantes en la construcción institucional de la AP, en tanto surgen de las entrevistas como claramente distinguidos.

- **Agente público:** se identifica como aquel que trabaja, que lleva adelante las tareas operativas desde su experiencia y conocimiento técnico profesional. Las grandes decisiones de gestión no parecen estar a su alcance, cómo así tampoco la organización de la tarea y del personal. Es el que sobrevive a la gestión política, permanece en el tiempo y le da cierta continuidad a las políticas públicas. Son los administradores profesionales, de carrera.
- **Funcionario político:** es asociado a aquél que gobierna. Es quien representa en el espacio organizacional a la gestión de gobierno. Ocupa un cargo con poder decisonal, no forma parte de la estructura permanente de la AP sino que responde a una gestión en particular y por ende a una estructura partidaria. Es decir, se sitúa en un lugar elevado de la estructura jerárquica y su nombramiento suele ser transitorio.
- **Sindicato:** es definido como aquella organización que busca defender y promocionar los intereses de los trabajadores de la AP relacionados con su actividad laboral y se autoproclama como tal. A través de sus delegados sindicales se encuentra directamente involucrada en la cotidianeidad institucional y posee una fuerte capacidad de presión.

Estos tres actores identificados (agente público, funcionario político y representante sindical) tienen participación directa en la organización burocrática – comparten tiempo y espacio- y definen gran parte de su funcionamiento, en tanto existen representantes físicos en la misma cotidianeidad que cumplen dichos roles y defienden intereses particulares. En este sentido, pueden considerarse actores internos, entendidos dentro de los límites de la organización.

El **agente público** se presenta en el discurso como aquel que actúa, frecuentemente, con un alto desconocimiento de la norma formal. En muchos casos, conoce más sus derechos que sus obligaciones y se vale de ello para orientar sus acciones.

1) *“Yo creo que hay una gran cantidad de gente que no conoce la norma, eso es cierto. Por lo menos si vos hacés una encuesta la gran mayoría no la conoce. Distintas son las normas del funcionariado, que tiene que ver con la puesta en marcha de alguna política, se supone que vos tenés que hacer un balance. Son distintos planos de responsabilidad. En el plano del agente público, en general no se conocen. Sí se conocen más los derechos, pero no tanto las obligaciones.”*

Mencionamos que institucionalmente no se tienden a reforzar las conductas éticas y adecuadas a la norma y que el sistema de premios y castigos distorsiona el tipo de valores sostenidos por la institución. Por ende, frente a valores institucionales y objetivos poco claros, la conducta del agente público tiende a invertir el sentido de la relación y buscar que sea la organización la que sirva a sus expectativas personales.

Los límites o restricciones que se manifiestan más importantes a conductas transgresoras son los valores y principios individuales más que los institucionales, así como la vocación profesional de cada agente público. Esto es, el respeto de las normas en general se presenta como parte de aquel que posee una vocación por lo público, por su profesión, por la autoexigencia individual y por los valores ético- políticos sostenidos por el grupo. El grupo como entorno más reducido es el que impone las reglas de juego, no así la institución en general.

1) *“Creo que cuando te dan lugar a llevar adelante proyectos las exigencias funcionan, funcionan como autoexigencia. Te hacés cargo de que el proyecto funcione, de que salga. En el caso de Educación yo creo que hay un sentido ético- político de que las cosas tienen que salir, porque hay gente detrás, esperando. Porque sabemos además que en la intermediación de las políticas muchas veces no llegan las cosas, justamente por demasiadas mediaciones. Entonces desde este ámbito, cuando vos empezás a visualizar eso tratás de que se motoricen las cosas.”*

2) *“Pero no depende de vos directamente ¿no? Eso es también un tema. Y ese me parece un límite de estos ámbitos, el límite respecto a la acción política. Si la cosa funcionara de manera aceptada, la cosa se operativiza, uno diseña una política, la hace y esto va... muy pocas veces me tocó presenciar eso, de que la cosa vaya más o menos en el nivel en que uno lo armó. Sí me ha tocado verlo en que, más o menos, lo que vos lográs como agente del Estado es que algunas líneas de política permanezcan dentro de la institucionalización. Porque también cuando cambian las gestiones hay cosas que se caen, se pierden o hay esfuerzos en cosas que no se concretaron. Y eso te frustra bastante. Te frustra en términos de la posibilidad que tenés de hacer cosas. Ese es el momento en que las exigencias decaen. Respondés al orden y mando: “qué querés que te haga”. ”*

Desde la mirada del agente, las autoridades superiores, que son quienes pueden tomar decisiones respecto a corregir dichas conductas distorsivas o transgresoras, no logran,

pueden o quieren hacerlo. No obstante, desde el punto de vista de aquellos que ocupan puestos con relativa jerarquía, quién busca sostener conductas adecuadas al respeto por la institucionalidad formal, ve socavada su autoridad por el poder político, la primacía de las relaciones personales y redes de lealtades; y por estrategias de negociación que las median.

1) *“Yo tal vez soy un poco estricto para las épocas que corren. Y me ha generado problemas con empleados, con sumarios que he abierto, me ha generado problemas con jefes, con gobernantes. Porque saben a qué estoy dispuesto y a que no estoy dispuesto yo. Y es complicado a veces crecer y poder trabajar cuando en algunas cosas saben que no van a poder contar con vos. Podés ser una persona menos eficaz, menos preparada pero más dispuesta.”*

Existe la percepción extendida de que el incumplimiento o la transgresión se sitúan en el espacio del funcionariado político y es difícilmente percibible la transgresión en el caso del agente público de planta. Parecería que la transgresión se identifica más en aquellos que poseen una cuota alta de responsabilidad en la gestión y un cargo jerárquico elevado. Por ende, en el discurso de los entrevistados, la transgresión generalmente se sitúa en la clase política y se desliga de los cuadros medios técnico-profesionales. Aquí se hace explícita la trama de poder y la distribución diferencial de los recursos en el juego organizacional.

1) *“Sí, sobre todo en lo que se refiere a contratación. Con respecto a las normas de ética, mi experiencia es en grupos bastante pequeños, nosotros no somos transgresores de esas éticas y tratamos de cumplirlas. [...] no somos autoridades políticas, entonces el contacto que tenemos si se cumplen o no se cumplen... no tenemos tanto contacto como para decirte. Pero las normas se cumplen. La gente que es contratada o la gente que está en empleo público, que es la mayor parte del grupo, se tienen que adherir a las normas establecidas porque si no hay un área de recursos humanos que te las hace cumplir.”*

2) *“No [he presenciado actos de corrupción], porque en general no tuve intervención en el área de política, sino que siempre fui técnica manejando programas.”*

En referencia a lo planteado, en las entrevistas se da una primera reacción compartida, se podría decir hasta de autodefensa, explicando la existencia del respeto por la norma en la organización a la que pertenecen. El relato de situaciones de incumplimiento aparece de modo casual y las mismas no siempre son identificadas como tal o, más bien, son acompañadas de un discurso fundado en la idea de justicia organizacional.

Además, siempre son visualizadas en un “otro” que las hizo, rara vez hay una incumbencia en primera persona.

El agente público es percibido como aquél que permite la continuidad y permanencia de ciertas líneas institucionales frente a los vaivenes de los cambios de gestión y los cortoplacismos de los funcionarios políticos y de la política misma.

1) *“Hay una institucionalidad que sí mantiene la gente, que se mantienen como ciertas líneas constantes. Es decir, todas las autoridades en los distintos momentos políticos, vos más o menos les dijiste que en adultos habría que hacer tales cosas, estas cosas se tienen que mantener. Eso sí lo hacés como agente público, mantenés la continuidad. El funcionario público tiene ciertas premuras, en cuatro años tiene que mostrar... tiene una presión de que lo que él haga se vea. En el caso nuestro, uno siempre trata de mantener ciertos criterios respecto a la educación de adultos. Cosas que siempre estuvieron y no se terminan de resolver. Vos tratás de mantener más o menos la meta. Vos como agente público intentas que más o menos se mantengan líneas de peso.”*

Frente a cada nuevo elenco político la burocracia existente muestra sus resistencias y su poder sectorial, estableciendo vínculos de conflicto o colaboración con el gobierno entrante, según cómo se resuelva el nuevo enlace entre ambos.

Se perciben diferentes patrones de comportamiento de los agentes en relación a su productividad laboral, frente a cambiantes elencos de gobierno. Es una “*mélange*”, indica uno de los entrevistados en su relato. Están aquellos que buscan siempre tener un buen desempeño y se frustran cuando lo excluyen de la política. Sobre todo los que cuentan con una fuerte vocación profesional. Están aquellos que son “ñoquis” y no se preocupan por serlo. Aquellos otros, que cumplen estrictamente la tarea como lo mínimo indispensable, dan respuestas burocráticas y formales, y se muestran indiferentes a lo sucedido en el entorno.

1) *“Hay momentos en que logras sacar la cabeza, pelearla, ser parte de la política y otros en que te tenés que replegar porque no te dan lugar. Y en ese punto creo que sí hay frustración. Ojo! Otros no, otros ni se lo cuestionan, les encanta ser ñoquis y viven felices siendo ñoquis. U otros cumplen la “tareita” y son felices haciendo eso y dicen que me importa y capas que estén mejor de salud. Pero en el ámbito profesional yo creo que tensionas mucho por ese lado, porque vos te formaste, en el caso mío yo me formé, hice una maestría en políticas educativas y cuando entrás a estos lugares decís: “¿bueno, que hago?”. Cuando te dan lugar opino y si no, das respuestas burocráticas, formales, y hacés la tareita. Son los márgenes de libertad o no que tenés.”*

Dentro de los equipos de trabajo están aquellos que buscan aprovecharse del sistema y el mismo sistema lo permite. Son las zonas de incertidumbre o de discrecionalidad de las que hablamos más arriba, que los grupos o individuos tratarán de controlar poniendo en juego sus recursos de poder, para la consecución de sus propias estrategias. El límite nuevamente parece estar en los principios y valores personales y la filosofía de vida de cada uno.

En cuanto a los **funcionarios políticos**, los mismos manejan mayores cuotas de poder y mayor capacidad de decisión por los cargos jerárquicos que ocupan. En consecuencia, las posibilidades de generar estrategias alternativas y distorsionar el marco normativo formal se incrementan.

1) *“Por eso digo que la informalidad está en todos lados. Creo que en lugares más específicos y altos debe haber otras informalidades, pero este tipo de informalidades no se cumple, en el sentido que si se entera la Ministro del uso de la camioneta, lo mandaría a sumario, porque no tiene el contacto diario con la persona, el problema del día a día. Me imagino que la informalidad de los ministros debe ir por otros lados igual”*

El funcionario político, en algunos casos, se hace dueño del espacio público que ocupa, distribuye la información a su criterio y decide sobre lo que se hace en el mismo, más allá de lo pautado por la ley y del cuerpo administrativo formal.

Hay una fuerte percepción de que son los funcionarios políticos los que definen la política pública y el funcionamiento del aparato durante la gestión de gobierno que les corresponde. Son criterios políticos los que terminan definiendo lo que se hace o se dice en la AP, desde quiénes participan y quiénes quedan afuera, cómo, cuándo y dónde. Es la política y sus hilos conductores los que terminan imponiendo el dinamismo al aparato administrativo- burocrático. Por ende, en el discurso de los entrevistados, la transgresión generalmente se sitúa en la clase política y se desentiende de los administrativos profesionales.

1) *“Creo que esto no es así en toda la administración, creo que hay muchos*

*funcionarios que creen que mientras ellos estén en el cargo toda la oficina, la secretaría o el Ministerio, es como que es de ellos. Ellos tienen derecho a decir, que hago... que no hago... que ves... que no ves... si te atiende... si no te atiende... Obvio, por eso existe la ley, y tuvo que haber una ley de acceso a la información."*

*2) "Cuando vos entrás a la administración pública sabés que los hilos se mueven de acuerdo al gobierno que esté y de acuerdo a la política, esa es la verdad."*

El funcionario político hace uso de su poder para transgredir o sortear normas en beneficio de sus propios intereses o de terceros, incluso avalando transgresiones de otros y junto con ello, desautorizando a aquel agente público que guiado por la normativa intenta adecuarse a la misma y orientar su comportamiento en función de ella. Esto genera altos niveles de frustración, desilusión y resignación ya que nuevamente este tipo de actitudes constituye un sistema implícito de premios y castigos confuso y contradictorio con lo formalmente establecido.

*1) "Y allá por central hay otros jefes, incluso jefes políticos, puestos por la gestión de turno que hacen la vista gorda o avalan determinadas cosas y entonces si el personal allá puede entrar y salir y no tiene ningún problema uno tampoco puede ser demasiado estricto. Incluso desde lo gremial, porque si no le van con un planteo de que el jefe le hace esto y lo otro. No porque uno lo vaya a hacer echar, sino porque uno como jefe debería gozar de un respeto y saber que si uno no cumple, eso en algún lugar se va a ver, aunque sea en una evaluación. Si le tengo que poner un regular que lo pueda hacer. Pero los empleados perciben que uno no tiene... que uno es un compañero que labura y por eso te respetan, pero no porque yo pueda decidir el futuro, el ascenso..."*

El funcionario político es percibido muchas veces como incapaz, no idóneo para ocupar su cargo y por ende, un mal conductor del equipo de trabajo, generando ineficacias de arriba hacia abajo en la escalera de poder. Dicha percepción se ha profundizado en los últimos años, a medida que los funcionarios han comenzado a ocupar cargos de carrera, en lugar de agentes de planta altamente capacitados para desempeñar la función. Eso se vive como una usurpación y genera climas laborales tensos y de alta inconformidad.

Muchas de estas situaciones se generan en función de la necesidad legítima del nuevo elenco gubernamental de someter a la burocracia preexistente a las nuevas orientaciones políticas y al nuevo rumbo dictado por la gestión. Esto supone en muchos casos el abandono de líneas de trabajo, el reemplazo de servidores públicos por personal de confianza, la implementación de regímenes de contratación paralelos, y

otras decisiones por el estilo (Oszlak 2009). La apelación a este tipo de estrategias y a nuevas renegociaciones informales por parte del funcionariado político suele responder a fracasos de cooptación de la burocracia permanente y la necesidad de superar sus resistencias y acción opositora.

Sin embargo, no deja de percibirse que las conductas transgresoras están en todos lados. Más bien, las informalidades de la clase política son de otro tipo y tal vez de mayor impacto por la mayor responsabilidad que poseen en el desempeño de sus funciones.

El **sindicato**, por su parte, es visualizado como uno de los actores que más avala las transgresiones en el ámbito público y más distorsiona la aplicación igualitaria de las normas. Se utilizan términos tales como “*se apaña gente*”, “*se defiende a la gente que no trabaja*”, “*no se estimula a trabajar de forma más eficiente*”. La conjunción de la existencia de los sindicatos y la impronta del poder político mediando las relaciones interpersonales, es una particularidad del ámbito público que le da a los primeros una singular intervención.

El sindicato se percibe como un gran obstaculizador de determinados procesos. Su intervención en cuestiones -muchas veces- de contenido de la propia política es apreciada como incoherente y desproporcionada, ya que no se corresponde con su rol ni se cuenta con el nivel profesional o la capacidad suficiente para participar. No obstante, los recursos de poder con los que opera, le otorgan libertad de maniobra.

1) “(...) el sindicato apaña gente en lugar de estimularla.”

2) “(...) me enoja mucho el lugar del sindicato. Respeto mucho la política del sindicalismo, respeto mucho el trabajo que hacen.”

3) “Te encontrás de repente con un gran desnivel, con un cajoncito o con que “a juancito no lo podemos contratar porque al gremio no le gustó”.

4) “Mientras que estén de acuerdo [los gremialistas], facilitan las cosas. Hay algún tipo de posibilidades de perjudicarte o que ellos no tengan injerencia y perjudican mucho, pero mucho los procesos. Y además intervienen, no en una mesa de diálogo o de negociación. Acá hay tres gremios muy fuertes, uno más fuerte que el otro, acá hay algunos que tienen una injerencia... Yo a veces quisiera saber qué titulación tienen o qué competencias tienen, no me interesa tanto el título. Vos estás hablando de educación, no porque fuiste a la escuela podés hablar de educación. Nosotros nos lo pasamos estudiando, vamos a la universidad, armamos, analizamos educación, no porque cualquiera que fue a la escuela o vivió una experiencia educativa pueda opinar. Hay

*cosas en las que sí pueden opinar, de cuidados, de normas, de poder participar en nuevas elaboraciones de normativas, pero hay cosas que no y que vos tenés que aceptar.”*

Es identificado como el principal distorsionador, junto con los funcionarios políticos, del sistema de premios y castigos, ya que dificulta las sanciones formales establecidas, comenzando por ser el propio sindicato y sus miembros los que se excluyen del sistema sancionatorio.

La evaluación de desempeño, las recategorizaciones, los concursos, en definitiva, la carrera administrativa, se ve altamente influenciada por las presiones del sector sindical hacia la autoridad que tiene que decidir.

1) *“Incluso obstaculiza un montón la sanción, está siempre al pie de guerra. Pero podemos ponerle otro nombre. Esto es lo que yo digo: “Qué nos pasa que nos paramos”. Porque está muy significado el tema de premios y castigos. Busquémosle otro nombre. Y sentémonos con el gremio y al mismo gremio deberían aplicarlo, porque hay gente loca en el gremio, y hay gente que se acerca al gremio para ser defendido sin aportar nada más que plata. Vos no podés defender a una persona que no trabaja. O que sólo está pensando en su sueldo y ver como... y apañar cosas... Por hacer determinados cursos te dan más plata y ya terminó y sigue cobrando la plata, y el gremio no hace nada. Entonces cuando alguien me quiere tocar eso ahhh!!! (Indica que “pone el grito en el cielo”). Con gente que ha obstaculizado, que tiene un montón de problemas con su jefe, no porque el jefe esté loco, porque no cumplen, porque hacen lo que quieren. Y defienden a esas personas. ¿Perdón? ¿De qué lado estás? Pero hacé alguna instancia para que esa gente entre en caja, ayudála a esta gente a que trabaje, no te toco ni el sueldo ni el laburo, no te lo toco, pero... la saco, la capacito, la pienso y la inserto. Imaginate... Yo creo que tendrían que ser profesionales, creo cada vez más que tendría que estar profesionalizado el gremio. Defienden normas del setenta en una época del dos mil, con un contexto distinto políticamente. Después los vez armando redes y tramas y generando cosas... entonces no crees más nada en la política.”*

2) *“(...) la verdad es que el gremio tenía mucha injerencia en el lugar y la verdad es que era complicado para el coordinador general no evaluar positivamente a todo el mundo. Y si alguno podía llevar un poco menos de nota es porque quizás había alguna cuestión personal en el momento planteado. Eso sí lo he visto, que la calificación es bastante complicada, no es lo mismo que en una empresa privada.”*

3) *“En la evaluación sí doy fe de que no le ponían menos de cuatro a nadie y era del 1 al 5, salvo uno que era con el que había un problema de tipo personal o político.... El gremio también ahí.... era muy difícil. Algunos eran medios pesados y la verdad es que también en esta falta de estructura en donde un compañero es el que tiene que calificar... El mismo compañero dice: “estoy cobrando lo mismo, para qué me voy a hacer el jefe, para que me voy a hacer un lío demás”. La ética diría que vos tenés que hacer la evaluación como va, pero no es que había una prebenda o favoritismo, pero era... no quiero exagerar y decir que corría riesgo su vida, pero sí era comerse un apriete del gremio.”*

También se cuestiona el carácter corporativo de los gremios en tanto la defensa de los

trabajadores parece circunscribirse a aquellos que son miembros; miembros de esa red o entramado de pertenencia. Por eso el sindicato se percibe como un lugar poco claro, con pocas definiciones de política gremial a largo plazo, más bien funcionando siempre en términos de disputa y supervivencia.

1) *“Siempre me sentí sostenida, escuchada, si tenía algún problema iba a recurrir a ellos [los gremialistas], pero ahora me tengo que cuidar de ellos. Y esto es en el afán de cuidar unas reglas, que como todas normas, como toda ley, tiene intersticios e interpretación. Yo nunca vi una crítica, una modificación, no vi un apoyo, desde mi experiencia acá en el Ministerio.”*

2) *“Yo respeto mucho la política y la admiro y me encantaría hacer política. Es la primera vez que me tengo que cuidar del sindicato, porque en realidad, en función de levantar las banderas del cumplimiento de las normas no las quieren modificar, con lo cual viven en los setenta, hacen uso y desuso de las normas según sus arreglos y ¿a quién defienden de los trabajadores? Esta es mi pregunta.”*

Surge la figura de “los errantes” (Código in vivo) dentro de la organización como aquellos miembros que siempre están al borde, al límite, “marcados”. Se hace explícita cierta idea de persecución de parte del sindicato a quienes no comparten la trama corporativa establecida y se pone en escena la lógica amigo- enemigo entre quienes están dentro y están fuera.

1) *“El gremio que hizo, se cuidan entre ellos. Entonces paso a ser yo la loca, yo lo llamo a ese miembro dentro de las organizaciones “los errantes”, lo que están siempre en el borde, marcándome, fijándose siempre si estoy, no estoy, que hago, que no hago, si cumplo o no cumplo. Estoy cuidándome del gremio y no de la gente que me contrata (exclama).”*

Sin embargo, se considera necesaria la labor del sindicato y la protección de las condiciones de trabajo, pero se exige la profesionalización del gremio y la coherencia en la defensa de los intereses en función de los trabajadores y de la calidad de la actividad pública, objetivos que parecen no siempre ser los que orientan los comportamientos de este actor.

El sindicato se sitúa como un espacio que proporciona recursos de poder que otorgan mayor capacidad de negociación para la defensa de intereses corporativos y la satisfacción de intereses personales, en lugar de ser un espacio de solidaridad, de colaboración y de trabajo en común para todos los trabajadores públicos.

Al conjunto de tres actores mencionados por los entrevistados es posible incorporar otros actores externos que intentan ejercer presiones sobre las instituciones estatales con el objetivo de influir en sus políticas y resultados y cobran fundamental importancia a la hora de entender las transgresiones normativas y los comportamientos adaptativos de la burocracia: los grupos de interés económicos o actores del mercado, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales.

La influencia que ejercen estos últimos actores sobre las instituciones burocráticas y sus funcionarios y lo que esperan obtener de ellas es absolutamente diverso, conformando un abanico que va desde la utilización del empleo público por los partidos políticos con fines clientelísticos; la búsqueda de protección legislativa, impunidad o acuerdos que permitan generar beneficiosos negocios por parte de los empresarios; a la participación en la formulación, ejecución y control de políticas públicas por las organizaciones y movimientos sociales, obteniendo ventajas, privilegios e incrementando el poder de acción en la sociedad.

Por su parte, el ciudadano o la sociedad en general también es visualizada desde el punto de vista de los entrevistados como un “otro” externo a la organización a quien se le atribuyen comportamientos, valores e intereses propios que influyen en el respeto del sistema normativo. Con términos como “ciudadanía” o “sociedad” se apela a los beneficiarios de las políticas, a los que ejercen su derecho a voto, a aquellos que tienen derechos y obligaciones en base a su condición de miembros de una comunidad determinada -que en este caso es Argentina-.

Los **ciudadanos** tampoco parecen tener una aceptación sin cuestionamientos de la ley. No suelen aceptar fácilmente lo que la misma dispone. La ley es puesta en cuestión y a su vez la jerarquización del empleado, que carece de una buena imagen social. Las respuestas no satisfactorias brindadas en la atención al ciudadano son entendidas por el mismo como una falta de interés, capacitación o conocimiento por parte del empleado.

Se explica en el relato de los entrevistados como el ciudadano maneja un argumento de justificación depositando la culpa en un “otro” frente a comportamientos

considerados erráticos o inadecuados. Se escuda en esos otros y difícilmente se hace responsable de lo que se produce como fenómeno político- social. Se trata de una sociedad que primera cuestiona al otro antes de cuestionarse a sí misma.

1) *“Yo no soporta la gente que: “porque roban robo, porque no hacen no hago, porque hice no hago”. No lo puedo soportar, así es cuando las instituciones se caen, cuando damos una imagen de no posibilidad de que se puede, porque siempre la culpa es del otro. Entonces como al otro lo llevaron preso y nadie sabe quién es, y al ministro es un rato que lo ves, pero tampoco va a estar pendiente de lo que hacés o no hacés, hagamos lo que mejor podemos en el espacio que tenemos. Y entre todos podemos mejorar esto que nos cuesta tanto entender qué nos pasa. Porque acá todo la culpa la tiene Cristina o la tiene Néstor, o la tiene Lilita, o la tiene alguien, o De la Rúa que se fue. Pero estábamos todos. Esto es algo que no lo puedo digerir. Me trae emociones muy encontradas, me enoja...”*

2) *“Estos conceptos me parece que tienen que estar como ciudadanos. A veces me vuelvo utópica, pero por el sólo hecho de mirar mi imagen objetivo, yo sé que no va a pasar eso... y ya lo sé. Y yo misma debo pecar en muchas cosas, pero en muchas cosas. Yo la peor de todas, yo primero, no sólo hago juicios a los otros, yo también me cuestiono en mi estar. Pero como imagen- objetivo creo en una sociedad así, una sociedad en donde se respete al otro, una sociedad que primero se cuestione antes de cuestionar al otro, una sociedad que no rápidamente inculpe y no se culpe. Pero esa es mi imagen- objetivo, yo sé que no es así. Es a donde yo tiendo pero nunca voy a llegar ahí. Porque somos argentinos justamente (se ríe).”*

En general ese “otro” es la clase política, a la cual se le atribuye ser corrupta e ineficiente. Frente a situaciones de transgresión a las leyes, el político es quién aparece como el estereotipo señalado. El problema suele circunscribirse sólo a la clase política y difícilmente se visualiza en otros espacios como empresas, clubes de fútbol, cooperadoras, etc.

La transgresión de las leyes en determinados niveles parece tener cierto aval social. La transgresión no es percibida como tal y por ende no es transgresión, sino una “picardía” o una simple “avivada” nacional (Isuani 1999). La impunidad en ciertos ámbitos sociales es sostenida ya que reproduce el statu quo. No hay una búsqueda expresa de una justicia igualitaria para todos.

1) *“Vos fijate que un contador y un abogado son mejor vistos y más vivos cuando te hacen a vos guardar plata y pagar menos. Ya con eso en Argentina, es muy complicado. No es el mejor abogado el que te hace pagar y el que te avisa, no. Es el que te salva. No es el mejor contador el que te marca lo que tenés que pagar porque vos ganás tanto. No. Es el mejor contador y gana mucho el que te hace pasar por una fundación y entonces no pagas ganancias y... Y acá pasa lo mismo. A mí me llama mucho la atención.”*

El cuerpo legal y la justicia terminan operando siempre sobre los más débiles y desprotegidos y no sobre toda la sociedad de forma igualitaria. Aquí se visualizan las divisiones de poder y de clase al interior de una sociedad que si bien formalmente figura como igual, no lo es en la práctica.

Se da, en consecuencia, un funcionamiento distorsivo de la ley que actúa sobre ciertos sectores de menor poder económico, político y social a nivel del todo social y del mismo modo, al interior de la AP, mientras que otros sectores se conservan y reproducen bajo un paraguas legal distorsivo y de impunidad.

1) *“Hay pautas, normas, yo creo que las leyes son límites a todos, no sólo a los funcionarios, a los ciudadanos también. A vos te dicen “no podés matar” y si matás tenés de 8 a 24 años. No podés robar, no podés hurtar, no podés violar, te dicen lo que podés hacer y lo que no. Y hay una norma general que dice que todo lo que no está prohibido está permitido. Pero eso no es sólo para los funcionarios, eso es para todos. Me parece que todos necesitamos no sólo saber lo que no tenemos que hacer sino también que la justicia sea más estricta, más rápida, porque si no ese cuerpo legal que establece que es lo que la sociedad acepta que las personas hagan, termina casi operando nunca. Sólo para la gilada. Entonces los tipos de los barrios y si... están en problemas... no tienen abogados para defenderse, no tienen guita para contratar abogados, la cana los agarra, los busca, los culpa sean o no sean.... no sé...eso es un poco lo que yo siempre me imagino. El que menos posibilidades económicas tiene, menos posibilidades también de defenderse tiene. Y hay un funcionamiento distorsivo en general.”*

2) *“Me parece que cuando más justo uno quiere ser, hay una sociedad reaccionaria que no quiere que esa justicia sea igualitaria para todos. Como que hay un marco de impunidad en cierto marco de la sociedad y que quieren seguir imponiendo esa impunidad para que no sea para todos igual.”*

Como ya se mencionó (apartado 4.1.1), el aparato del Estado -el ámbito de acción de la burocracia estatal- es un terreno de lucha, es arena de conflicto donde participan actores diversos (entendidos estos como individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a intereses en pugna. Vimos en detalle cómo se desarrollan las relaciones entre ellos y la participación de cada uno en la construcción de estrategias informales en el aparato estatal, así como en la conceptualización social que se hace de las normas y regulación en sentido general.

En el cuadro siguiente (Cuadro 12) se exponen los actores intervinientes en la constitución del SAN, dispuestos en un anillo interno aquellos que comparten tiempo y espacio en la cotidianeidad de la AP y en un anillo externo, los que generan influencia

desde afuera de la organización y/o son entidades organizacionales diferentes. Sin embargo, es posible encontrar variaciones en la disposición planteada. Por ejemplo, en el caso de organizaciones públicas que cuenten con representantes de movimientos sociales dentro de su personal civil, contarán con un actor más en el anillo interior.

**Cuadro 12- Actores intervinientes en la constitución del SAN**



Fuente: elaboración propia

#### 6.4 FACTORES QUE EXPLICAN SU PERMANENCIA EN EL TIEMPO

¿Por qué se incumplen las normas? ¿Por qué funcionan en la práctica normas alternativas para la acción? ¿Qué factores motivacionales nos permiten comprender la permanencia de un sistema alternativo de normas que se presenta con un alto grado de institucionalidad? En este apartado se tratará de avanzar en la identificación de aquellos motivos que esgrimen los actores en caso de incumplimiento de normas o de cumplimiento formalista de las mismas.

Se han distinguido ocho argumentos principales (Cuadro 13), los cuales se presentan a continuación, que se desglosan de las entrevistas realizadas y que constituyen un intento de explicación de la informalidad de las conductas, la falta de apego a las normas y la no percepción de la transgresión como tal. Dicho conjunto de razones, motivos y fundamentos no pretende de ningún modo ser exhaustivo, sino más bien abarcar a través de una clasificación analítica el universo de argumentaciones esbozadas por los actores.

<b>Cuadro 13- Motivos y argumentos que explican la permanencia del SAN</b>	
✓	<i>Falta de sanción/ justicia organizacional</i>
✓	<i>Importancia de lazos sociales/relaciones de poder</i>
✓	<i>Otorga libertad/márgenes de elección/capacidad creativa</i>
✓	<i>Rutina/habituación</i>
✓	<i>Baja internalización de las normas formales</i>
✓	<i>Falta de valores éticos de la persona/ responsabilidad individual</i>
✓	<i>Deficiencias intrínsecas al marco normativo</i>
✓	<i>La racionalidad política que interviene en las cuestiones públicas</i>

Fuente: elaboración propia.

### ✓ **Falta de sanción/ justicia organizacional**

La falta de una sanción clara y contundente a aquellas actitudes que se consideran no éticas o que transgreden las normas de la institución, genera una sensación de injusticia organizacional, sobre todo en aquellos casos en que la sanción no se aplica por favoritismos o amiguismos políticos.

La noción de “justicia organizacional” es planteada por algunos autores y busca abordar cómo la percepción de justicia y equidad que los empleados tienen sobre su organización puede afectar su rendimiento y su comportamiento (Colquitt, Greenberg y Zapata-Phelan 2005). Este concepto supone efectos sobre el comportamiento organizacional, específicamente, en la satisfacción laboral, el compromiso organizacional, la confianza en la gestión y el liderazgo, el comportamiento ético e

inclusive en los niveles de estrés y motivación de los trabajadores.

La justicia organizacional se funda sobre postulados teóricos de equidad, los cuales señalan que las personas tienden a comparar la percepción de su esfuerzo o dedicación a la organización con lo que ellos obtienen de ésta y esto lo comparan con lo que perciben los demás. Es lo que más tarde se llamaría la “justicia distributiva”, la cual está referida a la percepción de equidad en la distribución de los recursos. Pero existen más dimensiones dentro de la percepción de justicia en una organización: la “justicia procedimental”, referida a la percepción de equidad en los procesos que conducen a la toma de decisión y la “justicia interaccional”, referida a la percepción de trato interpersonal dado por los gerentes y altos cargos al personal, especialmente, durante la introducción de nuevos procesos en las organizaciones (Colquitt, Greenberg y Zapata-Phelan 2005).

La percepción de inequidad en la estructura organizacional de la AP respecto a la aplicación de los procedimientos es tal, que no se refuerza la orientación hacia actitudes tendientes a respetar la norma sino que se produce una relajación de los límites, una desmoralización y en muchos casos, una excusa para compensar esa inequidad con otro tipo de transgresiones o informalidades. Por ejemplo, las inequidades producidas en las diferencias salariales o en la situación contractual, son espacios generadores de informalidades y “perversidades” que distorsionan los comportamientos: el agente público termina no asumiendo sus responsabilidades, reduciendo su dedicación habitual, bloqueando el proceso decisorio, utilizando en su beneficio el tiempo pagado por el Estado o los recursos del mismo, etc. En estos casos, es el propio Estado, a través de sus propios circuitos administrativos y burocráticos y sus estrategias de recursos humanos poco transparentes, el que desencadena la sucesión de transgresiones que buscarán resolver la situación de inequidad y/o situación conflictiva.

1) *“Si, me parece injusto y perverso. Porque vos tenés treinta años de servicio haciendo lo mismo, haciendo esto (y gesticula con el dedo sobre la mesa como alguien que toca con su dedo repetidamente la tecla de una computadora) y vos cobrás más que un profesional o un estudiante. Perverso. Pero ahí ya no tengo respuesta, nunca lo pensé. Porque por un lado necesita tener una organización y tener un canon, una sistematicidad, por un lado se necesita eso, pero por otro lado se vuelve absolutamente injusto, porque se premia una experiencia como si la experiencia enseñara algo. Tiene que estar. Y eso repercute en el trabajo diario porque la gente cuando se mira, se mira el sueldo también.*”

*Entonces, ¿Qué gano yo? Ahí es cuando vos empezás a hacer tus proyectos educativos para el nivel personal, a ver cuántas cosas le podés sacar al Estado, como no es nadie y somos todos, ahí empiezan algunas perversidades. Porque ya que no me pagás, me llevo la lapicera, me llevo el cosito... pensando en todos los sentidos, desde lo más chiquito hasta lo más grande, cuántos cursos me puede pagar, qué me puede dar para mi proyecto personal y ¿yo que te devuelvo?"*

Del relato de los entrevistados se desprende una noción muy interesante que es la de "padre culpógeno" (Código in vivo), refiriéndose a que es el propio Estado el que, al no poder desde su propia estructura generar equidad y transparencia en las condiciones laborales, permite transgresiones a las propias reglas que lo constituyen.

1) *"Yo siempre digo que el Estado es como el padre culpógeno que no puede darte determinadas cosas, entonces como no te puede dar categorización, como no te puede dar la remuneración que te correspondería o tiene demasiadas diferencias dentro de su personal, montones de cosas que pasan, entonces te permite determinadas cosas que para mi gusto no debería permitir. Vos estás en condiciones de exigir si vos dás. Si vos tenés a los empleados como corresponde..."*

La falta de sanción es asociada a la inexistencia de una justicia organizacional que forme parte de los valores culturales de la organización y que pueda ser internalizada por cada uno de sus miembros.

No es que no existan sanciones, sino que las que existen, que son pocas por el nivel de protección estatutario que tiene el empleado público, difícilmente se aplican. La protección de la red política- sindical obstaculiza la aplicación de la sanción estipulada formalmente y da lugar a la existencia de sanciones informales que no son percibidas por los otros como verdaderas sanciones. En muchos casos las mismas son vistas como beneficiosas y ventajosas. Si bien existe arbitrariedad en la aplicación de sanciones, como puede ser algún tipo de desvinculación en el ámbito público por la autoridad de turno, son más difíciles de llevarse a cabo.

Muchas veces, por actitudes transgresoras de los propios funcionarios públicos, el sancionado es el propio Estado y no el funcionario. Por ende, la responsabilidad de las acciones se vuelve más difusa. A lo que se suma una historia de impunidad sobre casos de corrupción que también está presente en la memoria colectiva y en la orientación de los comportamientos de los empleados (Isuani 1999).

Existe la fuerte percepción de que la justicia no funciona en general, a nivel social, “no opera” y por ende, el respeto por las normas pasa a depender de los valores éticos individuales. Cuando se visualiza que dicho respeto no genera beneficios para el empleado/ ciudadano, sino que más bien los coloca en el lugar de “la gilada”, se busca restaurar la equidad en la igualdad de la transgresión y no en la igualdad del respeto por la ley. La justicia además se percibe como lenta y por ende la sanción, de existir, se demora tantos años que no sirve como ejemplificadora o correctora de actitudes distorsivas.

### ✓ **Importancia de lazos sociales/relaciones de poder**

La importancia de los vínculos y contactos personales es un factor recurrente en el discurso de los entrevistados. Dichos vínculos no sólo habilitan, en la mayoría de los casos, el ingreso a la estructura de la AP, sino que luego son fuente de poder para la negociación.

Y en la AP casi todo parece ser materia negociable, como vimos en apartados anteriores. Se negocian los tiempos, las licencias, las exigencias laborales, las recategorizaciones, los salarios, los espacios físicos, etc. A través de dichas estrategias de negociación – o “piloteo”, “maniobra” (Código in vivo)- se regulan las actividades, los recursos y también la productividad laboral. La red informal de contactos y el tipo de recursos de poder que se posean aseguran mejor capacidad de negociación en el juego organizacional.

Además de las desigualdades inherentes a la estructura social y las relaciones de poder que de ella se desencadenan, la organización también genera sus propias fuentes de poder. Se pueden distinguir cuatro (Crozier y Friedberg 1990):

- La que proviene del control de una competencia particular y de la especialización funcional. El experto posee el monopolio de conocimientos y experiencias que le permiten sólo a él resolver situaciones problemáticas. Su intervención es negociada contra beneficios y privilegios.

- La que está ligada a las relaciones entre una organización y sus entornos. Los individuos o grupos que poseen el capital de relaciones para hacer de intermediarios entre los segmentos de la sociedad y/o clientelas (actores externos) y la AP, dispondrán de una considerable fuente de poder dentro de ésta.
- La que nace del control de la información y la comunicación. Quién controla la información y maneja las formas en que se organiza la información, posee una posición de poder sobre todo aquel que para trabajar necesita de dicha información.
- La que proviene de la utilización de las reglas organizativas, que de alguna manera engloba a las demás. Se da por entendido que las reglas generalmente están en manos del superior para organizar y controlar a sus subordinados. Pero a lo largo de este trabajo se ha expuesto cómo las reglas se reconstruyen, se flexibilizan, se crean nuevas y se aprende a “jugar” con ellas.

Es claro cómo se desarrolla en la AP el juego organizacional de los actores en busca del control de las fuentes de poder mencionadas, a las que deberíamos agregar la que deviene del control de los recursos de la organización, incluido el recurso espacio. Por ello, el entramado de vínculos personales que permita tener como “aliados” a quienes detentan dicho poder dentro de la organización, es fundamental a la hora de la negociación.

1) *“Sí, por supuesto. Están desde los que son muy amigos y no tan amigos. Están los que comparten información y circulan rápidamente los rumores. Que eso es núcleo más de amistad cercana. Esos códigos informales están. En general, en el caso de la dirección, hay un manejo más interpretativo de la norma, hay una flexibilidad sin dejar de cumplir la norma. Lo que yo me refería antes, es a otros niveles. Más a nivel de contratación, de recursos humanos. En el caso de los rumores, la sanción es que te quedás fuera del rumor, de la información, pero no es una sanción voluntaria. Eso es consecuencia de no acceder a la información.”*

Algunos autores sugieren que el personalismo, esto es, la importancia de las relaciones personales por sobre las normas, tiene su origen en la América Hispana y una fuerte base religiosa. La lealtad, la gratitud, el amor al prójimo, la compasión,

pedir y humillarse en el pedido, dar, ayudar y perdonar, son todas actitudes que forman parte de un código ético evangelizador, que jerarquiza los vínculos personales por encima de las normas (Rappoport 2008).

Otros autores (Waldmann 2003) mencionan que el modelo estatal europeo no ha podido imponerse en América Latina y en su lugar se ha dado un antimodelo caracterizado por la predominancia de patrones de orientación particularistas y clientelistas por sobre las normas abstractas. O'Donnell habla de "particularismo" haciendo referencia a "*diversos tipos de relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y ventajas, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas*" (1997:318). El concepto de particularismo permite analizar las relaciones sociales al interior del Estado en las cuales se transgrede la distinción entre una esfera pública y una privada. La transgresión se produce tanto en el plano legal como en el del comportamiento e implica siempre la negación de la pretendida universalidad del alcance de la ley.

La vulneración de normas en provecho propio o de estas relaciones interpersonales es lo que ha dado lugar a nociones tales como nepotismo (trato preferencial de parientes y amigos), clientelismo (intercambio de favores y protección), prevaricato (arbitrariedad y abuso de autoridad), patronazgo, etc. que se han arraigado en la descripción de administraciones públicas y gobiernos como los nuestros, mostrándose más como reglas, que como las excepciones que deberían ser.

Aquí comienza a instalarse el doble estándar normativo, donde lo permitido, deseable y apropiado para los que participan de la red de lealtades personales – y son múltiples redes- es negado a los que están afuera. Las reglas que regulan estas redes no tienen nada que ver con la formalidad de las normas estatales ni con la noción de generalidad y equidad.

La mayoría de los entrevistados indica que ingresó a la AP por un contacto personal, sea pariente, conocido o amigo. Esto genera un vínculo de favor apenas se ingresa en la estructura que exige lealtad, gratitud y devolución de favor, fundamentalmente. En la frase "*Vos me debés, ya te lo voy a cobrar en algún momento*" está implícita esa

trama de intercambios e interdependencia, que se hace explícita luego de la forma más arbitraria.

### ✓ **Otorga libertad/márgenes de elección/capacidad creativa**

Este aspecto es muy interesante, ya que aquí se pone en evidencia la deseabilidad del desapego a las normas y la transgresión, como espacio contestatario y de innovación al orden dominante. Dijimos que las reglas restringen la libertad de acción de los individuos y los grupos, condicionando la orientación de sus estrategias, pero también dejan un margen de libertad y generan otros ámbitos de incertidumbre para la acción.

Como ya se dijo (ver apartado 4.3), la plena convergencia entre la norma y el comportamiento social es una situación ficticia e indeseable. Los márgenes de libertad les permiten a los empleados públicos generar espacios de creatividad, de cambio, de imaginación que contrarrestan la lógica rutinaria y mecánica del aparato público.

La lógica burocrática- administrativa, construida básicamente sobre el apego a las formalidades, se identifica como obstaculizadora de procesos de cambio, de creatividad, de originalidad; en definitiva, de la construcción de conocimiento genuino que permita la formulación e implementación de procesos de política pública de calidad. Fracturar esa lógica flexibilizando las normas, no sólo hace que en algunos casos la gestión sea más adecuada y efectiva, sino que da lugar al desarrollo de capacidades y estrategias innovadoras de los actores.

1) *“Es decir, hay un poder que se instala en lo administrativo en función del control, del seguimiento, del papelito, de la planilla, que muchas veces obstaculiza ese proceso creativo.”*

Aquí aparecen todas esas “curiosidades” que forman parte de la rutina de la AP y que se han convertido con el tiempo en factores estereotipantes de la imagen pública. Los márgenes de flexibilización de la normas, junto a la falta de control y sanción, en el marco de una lógica burocrática que exige el cumplimiento de tiempos, espacios y formas muchas veces inadecuadas para la realidad social a atender y para el hacer cotidiano del funcionario público, resultan en prácticas que vienen a resolver o aliviar

esa tensión. Entre estas prácticas se describe la fuerte comercialización de productos en tiempos y espacios laborales y la existencia de los “promotores”, como personajes típicos de la temporalidad administrativa pública- estatal.

1) *“Yo les digo “los promotores”, vas al baño y te comprás todo. Es un shopping la AP. Las escuelas, todo por cuota, es un shopping, son micro emprendimientos que hay dentro de la AP. Eso es la cultura folklórica te diría. Yo misma lo he hecho. (...) Pero nunca supe que eran... incompatibles. He incumplido esa ley (se ríe). ¿A quién le importan las normas? No tiene que ver con una necesidad monetaria, tiene que ver con el tiempo que tenemos. Yo estoy sentada en la silla sin nada que hacer y tenés que estar ahí, y de paso te compras algo en cuotas. Yo me compro hasta la funda de los sillones acá, y no me molesta porque él ya sabe cuándo cobro y yo sé que cuando cobro el viene. Mi promotor es... y es un divino. Eso es la AP.”*

### ✓ Rutina/habituación

Esta argumentación da cuenta de que la transgresión y la existencia de un SAN que regula las relaciones al interior de la AP están vinculadas a una rutina construida y muy difícil de modificar. Al menos así es visualizada por los actores que participan del juego organizacional. La AP “siempre fue así”, y por ende, seguirá siéndolo. Esa inercia organizacional está simpáticamente resumida en la figura de la AP como el “elefante” (Código in vivo): aquél que es difícil de mover, es enorme y no quiere cambiar.

1) *“Es una necesidad por la complejidad en la cual estamos insertos y por las prácticas distintas que tenemos. Entonces, ¿Cómo movemos una administración pública, un elefante? Porque las organizaciones no quieren cambiar, están hechas para no cambiar, justamente lo que trae a través de su cultura, de su organización, de cómo ser armaron sus equipos, la estructura, los papelitos, los controles, todo eso está pensado para no cambiar, para que las organizaciones se queden como se tienen que quedar. Cambiarlas es todo un desafío.”*

La actividad humana está sujeta a la habituación (Berger y Luckman, 2006), esto es todo acto que por su reiteración se repite con economía de esfuerzos. Este mecanismo va a generar diferentes acciones rutinarias, que, una vez habitualizadas y recíprocas, irán adquiriendo carácter institucional. “Pasear” por diferentes dependencias buscando expedientes sin que nadie se responsabilice por ellos, concluir líneas de acción y actividades de un día para otro sin mayores explicaciones, son actos que se repiten y producen rutinas específicas que se incorporan con el

tiempo. ¿Cuándo las acciones se institucionalizan? Cuando se produce una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores (Berger y Luckman, 2006). Estas tipificaciones se comparten entre los integrantes de determinado grupo social. Las formas de acción y los roles van a constituir tipos que son aprehendidos por los integrantes de la organización, sólo accesibles en dicho contexto.

El entramado administrativo del aparato público es producto de un gigantesco número de institucionalizaciones. La transformación o modificación de esas tipificaciones entraña una difícil tarea e implica afectar el modo habitual de hacer las tareas, o sea, los habitus organizacionales.

Lo que debe modificarse es la sedimentación de las acciones intersubjetivas que van a ser parte de la biografía de los individuos. La mirada hacia los otros participantes del juego y la falta de sanción a conductas no apegadas a la norma o a un buen desempeño, permite la elaboración de teorías autojustificadoras de la transgresión en función de que *“todos hacen lo mismo y no sucede nada”*. Aquel que sigue respetando estrictamente, o *“a rajatabla”*, determinadas cuestiones siente que ello pierde sentido y que desaprovecha ciertas libertades de las que muchos gozan. En otro sentido, si el jugador quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste, que en la AP suelen no ser las formales, sino las impuestas por el grupo.

1) *“(…) se notan entre los trabajadores estas informalidades, es como que algunos se sienten más giles porque no tienen esas libertades. Repercute en el trabajo de la gente.”*

Aquí se introduce una idea muy interesante que es la relevancia y el alcance de la “mirada del otro” (Código in vivo) en la lógica de funcionamiento de la AP. La rutina e inercia de la AP se produce y a la vez es productora de la mirada entre sus propios miembros, propiciando los tiempos para que esa mirada se dé, y provocando situaciones que atraen esa mirada y le otorgan un lugar clave. Cuando la gente se empieza a mirar entre sí y observa que los diferentes comportamientos no conducen a consecuencias diversas, sino que *“todo da lo mismo y nadie se entera”*, se hacen

explícitas las inequidades organizacionales y las personas dejan de cuestionar esa rutina. Más bien, comienzan ampararse en ella.

1) *“Hay una suerte de situación soslayada hasta de peligro te diría, donde el otro te mira: “¿de dónde venís vos? ¿De dónde saliste?” Te miden “¿Quién te convocó? ¿sabés del tema o no sabés del tema?” En el caso del ámbito profesional ¿no?. A mi me tocó como compañera mía, que después fuimos coequiper y pares, que me tomaba examen. Se sentaba del otro lado, así como estás vos (señalándome) y me decía: “sobre tal tema ¿vos que pensás?” Yo lo tomaba con naturalidad y contestaba, era más joven, pero después se lo dije: “me tomaste examen cuando vine”. Son esas situaciones bastante complejas de esas etapas.”*

*“Soporta esta rutina y esta inercia que tiene la Administración Pública, que da lo mismo. Y cuando da lo mismo, la gente se empieza a mirar. Cuando se empieza a mirar y vos que no trabajás ganás lo mismo que yo y más y a su vez tenés más garantía porque sos de planta y yo no... Y te empiezo a mirar y empiezo a dejar mi trabajo, y da lo mismo y nadie se entera. Nadie se entera.”*

*“A mí me llama mucho la atención como en la AP, la mirada del otro, es decir, qué está haciendo el otro más que fijarte en tú hacer. “Mirá lo que hace este, mirá el otro, mirá el otro, ¿sí él no lo hace porque lo voy a hacer yo? ¡Porque ese trabaja mejor! ¡Ah, pero yo también quiero! “. ¿Me entendés? Siempre es la mirada, la mirada. Siempre acompañándome, comparándome. Pero eso está potenciado por la AP en sí misma, no sólo por las reglas del equipo. Es una regla de la cultura general.”*

Este fenómeno de comparación y reconocimiento del otro no puede dejar de vincularse con la división al interior de la AP de distintos grupos o redes interpersonales de las que habláramos. La convivencia entre los grupos está signada por las diversas etapas de acomodamiento provocadas por los cambios de gestión y los vaivenes políticos. Las capas geológicas de empleados públicos que se van constituyendo entre los que ingresan, los que permanecen, los que no deberían permanecer pero lo hacen, fuerzan al reconocimiento del otro. Dicho reconocimiento es parte del reforzamiento de la identidad y la solidaridad interna del grupo así como de los límites del mismo, es decir, la pertenencia o no al grupo. Esto forma parte de esas “rarezas” de la AP (Código in vivo), que son definidas en el relato de uno de los entrevistados.

1) *“En el ámbito de la administración pública hay una suerte de cultura establecida que hace que no siempre se constituyan grupos de convivencia en lo laboral de manera clara, clara en el sentido de objetivos de trabajo, se entrecruzan como muchas cosas. Pero bueno... así ingresé yo. (...) Se entrecruza la experiencia de los que ya están, la experiencia de los que vienen estando desde hace mucho tiempo, que se sienten de alguna manera desplazados, depende también como maneje esto el funcionario político. Depende como el funcionario maneje la convivencia entre los grupos que ingresan, los que están...”*

2) *“Cuando llegás te acomodás a la convivencia de los grupos que están, que vienen,*

*que están siendo, que ingresan. Hay como momentos, los cambios de gestión, en que, los grupos que estaban antes, los que permanecen, que son en general de planta permanente, los que estaban de la gestión anterior y los nuevos que ingresan. Esta es como una convivencia que se da en los ámbitos públicos que genera rarezas. Yo le puse ese nombre pero podríamos decir otras cosas. Rareza en qué sentido? Hay como una especie de acomodamiento, en esas etapas, que tiene que ver con reconocerse, reconocer al otro.”*

3) *“Los códigos tienen que ver con el procedimiento de los grupos, de dónde procede cada uno. (...) los códigos son los de los grupos de procedencia. (...)*

El término “rutina” es también utilizado para definir una noción de cultura, que se muestra resistente al cambio. La cultura de la AP “soporta una rutina”, mencionan los entrevistados, y la misma tiene que ver con “fracturas del hacer o no hacer”. La AP soporta, sostiene y a veces favorece el no hacer.

1) *“Porque hay un montón de conductas... hay unas rutinas...una cultura de la administración pública que es muy difícil modificar. Se modificó mucho pero en realidad hay ciertos sectores que todavía siguen sosteniendo lo que yo llamo “esas fracturas del hacer o no hacer”. La administración pública soporta, sostiene y a veces favorece el no hacer. Por años, porque lo público es de todos pero no es de nadie. Porque en realidad siempre se siente como estafado [el empleado], muy utilizado: “yo cuantos años le di de mi vida”, y le vas a tener que seguir dando hermana, porque este es tu trabajo. No puede ser que la cultura permita eso... esto de tener insumos que no son de nadie, pero son de todos, el soportar esto... el no tener elementos de eficiencia claros, si un programa funciona o no funciona... Soporta esta rutina y esta inercia que tiene la Administración Pública, que da lo mismo.”*

### ✓ **Baja internalización de las normas formales**

La escasa internalización de las normas formales, reforzada en muchos casos por el desconocimiento de las mismas, en el marco de una cultura de la AP que sostiene un sistema de incentivos distorsionado, es una de las argumentaciones que permite comprender por qué el SAN adquiere un alto grado de institucionalización.

La internalización de una norma supone la aprehensión o interpretación inmediata de esa realidad objetivada -la norma- que posee un significado en la interacción con los otros (Berger y Luckman 2006). Es el modo a través del cual se aceptan y se hacen propios los roles y actitudes que se presentan como dados en esa realidad y que adquieren una significación social y una guía para la acción cotidiana.

Como este punto ya fue desarrollado en apartados previos (ver apartado 6.1) no se volverá a describir en detalle.

1) "(...) en el nivel privado lo importante es el producto y a su vez estás muy regido. Y además es esto lo que no aprendemos de lo privado, están todo el tiempo poniéndote la visión, la misión, las normas, todo el tiempo. Es tu lenguaje, es tu discurso, que no pasa en lo público. Esta es tierra de nadie, que es de todos y es de nadie. (...) La empresa privada se preocupa mucho por las normas, las reglas, la ética, hace cursos... de higiene...de todo. Porque todo el tiempo está tomando tú discurso y está atento a la cultura. Unilever tenía una cultura más de colaboración y pasó a ser una cosa más competitiva entre ellos. Ese cambio cultural no le llego "bueno, ahora cambiemos". apuntan a eso. ¿Acá vos vez en la AP mucha dedicación a las normas? A que se internalicen? Yo no veo mucho."

### ✓ Falta de valores éticos de la persona/ responsabilidad individual

Es importante destacar que no hay en el relato de los entrevistados una referencia fuerte a la falta de valores éticos individuales para explicar la transgresión de las normas. Justamente por ello pareció adecuado hacerlo explícito y presentarla como una de las ocho argumentaciones desarrolladas.

Si bien se hace mención a la responsabilidad individual que tiene cada uno en el desempeño de su trabajo, la violación de las normas se identifica más con formas de actuar y funcionar de determinados grupos o sectores (ej. funcionarios políticos, sindicatos) o como parte de una lógica del sistema en la que todos como conjunto se ven involucrados. En un sentido positivo, en relación al respeto a la norma, sí son la vocación, el compromiso y la profesionalización, factores que influyen de manera fundamental. En su sentido negativo, en relación a la transgresión de la norma, no es la responsabilidad individual o el individuo en sí con sus atributos correspondientes, una variable explicativa para los entrevistados.

### ✓ Deficiencias intrínsecas al marco normativo

La existencia de normas confusas, contradictorias, obsoletas, obstaculizadoras, generan sus propios incumplimientos e inobservancias. Son las propias reglas de juego las inherentemente contradictorias, ya no se trata de jugadores que las

desconocen o se desentienden de ellas.

Si bien ya se han desarrollado en apartados previos (ver capítulos 5 y 6) referencias particulares a este punto, se intentarán consolidar dichos aportes. Ya vimos como el derecho formal que reglamenta la función pública está muy lejos de constituir un marco confiable para las actividades cotidianas de los empleados públicos y para la regulación de sus comportamientos. Las leyes muestran algunas debilidades desde el punto de vista técnico, además de ser aplicadas según criterios parciales y su infracción ser raramente sancionada.

Los entrevistados dan cuenta de la existencia de:

- Reglamentaciones que no suelen adecuarse a la realidad social que las políticas deben atender ni a la configuración actual de la burocracia pública.
- Normas que buscan generar reparación a situaciones de inequidad, que generan mayor desigualdad.
- Normas desactualizadas, poco flexibles a la formulación e implementación de la política pública.
- Normas no vinculadas a una visión compartida, no internalizadas como parte de la cultura diaria.
- Normas de empleo que no contemplan adecuadamente la valoración de los recursos humanos.
- Normas de evaluación de desempeño que restringen, paralizan, obstaculizan.
- Normas de promoción no permeables al desarrollo de capacidades o a incentivos al desempeño, ligadas más a la antigüedad que a los objetivos/resultados.
- Normas escalafonarias que no se aplican sin una gestión personal detrás. Es decir, en las que no existen procedimientos pautados que hagan de la misma una aplicación automática. Por ejemplo, para alcanzar una recategorización es necesario pugnar para que se produzca, más allá de la situación objetiva del cumplimiento de los requisitos.

J. M. Fernández Dols postula la existencia de “normas perversas”, que se definen como *"una norma explícita e incumplible que un grupo asume o sufre por iniciativa de*

otro grupo o por propia iniciativa" (1993:95). Una norma perversa es una norma social explícita y sujeta a sanciones que no es respetada. La perversidad de la norma está dada por los efectos negativos que genera para la sociedad su existencia, independientemente del valor de su contenido. Son normas disfuncionales y acarrear graves problemas para la supervivencia de los grupos que deben respetarlas. Por ello, su cumplimiento sólo se da en términos ideales o excepcionales. Se trata de normas crónicamente no cumplidas. Corresponden fundamentalmente a normas institucionalizadas, que emergen de contextos relativamente formalizados.

La autoridad fuente de una norma perversa tradicionalmente está más preocupada por la legitimidad de la norma más que por su eficacia. No obstante, las normas perversas no se promulgan, sino que se promulgan normas que posteriormente devienen en perversas, debido a su incumplimiento masivo.

Fernández Dols (1993:96) señala:

*“Las normas perversas parece tener su raíz en una cierta incompetencia práctica de quien las promulga y desmoraliza por igual al grupo con autoridad y al grupo subordinado, disminuye los mecanismos de control social con respecto a las normas cumplibles y promueve la aparición de una crítica más intensa hacia el que trata de imponer la norma genéricamente que al que se desvía con respecto a ésta u otras normas”.*

Las sanciones positivas o negativas que se imponen en nombre de una norma perversa son percibidas como un agravio y además, en los grupos que sufren una o más normas perversas, los individuos capaces de superar - así como de distribuir- las sanciones derivadas de éstas, adoptan un rol con alto poder. El incumplimiento generalizado facilita un comportamiento arbitrario, favoreciendo a aquellos que pertenecen a grupos “protegidos” o privilegiados. La misma formación de esos grupos puede explicarse por el fin de obtener y proporcionar ventajas derivadas de esta arbitrariedad, originada por la vulneración sistemática de una norma.

La existencia de estos personajes con alto poder dentro de la organización, así como las redes de lealtades que forman, descansan en el hecho de que existan normas que vulnerar, para obtener de esa vulneración un determinado provecho económico y un rédito político. El sistema de lealtades gira en torno a hombres que se destacan por su

capacidad para vulnerar normas. Las normas perversas parecen tener el efecto de diluir una organización en núcleos o grupos intermedios que negocian y definen una determinada forma de vulneración del sistema normativo.

Es en torno a estas normas incumplidas que surgen otras normas alternativas, que paradójicamente le son funcionales, en el sentido que regulan el comportamiento colectivo haciendo el relevo a las normas generadas por el propio Estado, que no han sido capaces de hacerlo, ya que poseen una “*gran robustez normativa en su contexto social*” (1993:94). Esto va generando el surgimiento de una estructura informal de naturaleza corrupta. Cualquier semejanza de los postulados de Fernandez Dols con la realidad descrita en la AP nacional no es pura coincidencia.

#### ✓ **La racionalidad política que interviene en las cuestiones públicas**

“La política” y “los políticos” son descriptos como uno de los motivos principales por los cuales se genera un desapego a la norma y casi todas las demás argumentaciones expuestas se engloban en esta. Son los funcionarios políticos los que tiene el poder, la autoridad, los recursos para hacer cumplir la norma, para modificarla y adecuarla, para hacerla conocer, para sancionar, para eliminar las inequidades organizacionales, para establecer el modo de trabajo y el tipo de liderazgo.

Es la política la que define los estilos de gestión, la prevalencia de algunos grupos sobre otros, la que permite avanzar en una línea de acción o en otra. Pero también es la última responsable de que la aplicación del marco normativo formal no sea igual para todos, la que genera excepciones al sistema y “giñadas de ojo” (Código in vivo).

1) “No sé si tiene huecos, tiene guiñada de ojos. El sistema me parece que está reglamentado, que tiene todo lo que tiene que cumplirse. Ahora, si vos después de lo reglamentado tenés cuñas o entrás por un movimiento o tu militancia es de algún partido, que se yo... a mí me da la sensación de que a veces hay giñadas de ojos. No sé si es hueco del sistema. Al compañero le permitís tal cosa, pero si esa misma cosa la hiciera otro compañero no. Todo tiene que ver con el aporte político que se haga al gobierno nacional, o la militancia que venís trayendo o el respaldo que tenés de ese movimiento atrás o de dónde venís.”

2) “(...) depende mucho de cómo la autoridad política maneje estas cuestiones. Se plante y motorice, aunque no estés de acuerdo. Hemos estado con autoridades que le

*discutíamos de todo, pero le respetábamos dos cosas: que te den espacio para opinar y después me parece que hay una cuestión en el ámbito público, que tiene que ver con el ámbito profesional, que uno no tiene que caer en dar respuestas burocráticas a la política, pero esta es una tensión muy fuerte. Cuando vos no querés pararte en dar respuestas burocráticas a la política, a veces te ponen en ese lugar, porque no sos parte del diseño de la política, o de la definición o de la acción de la política, son otros: "Los que ingresaron conmigo, o los contratados de turno". Y así te corren. Este es un lugar complicado porque ahí tenés que aprender a jugar con la estrategia política dentro de los ámbitos públicos."*

La progresiva politización de las decisiones impacta de manera directa en el sistema normativo a partir de estrategias que eluden las reglas, generalizaciones de las excepciones a través de nuevas normas, aceptación de prácticas distorsivas como válidas, consolidando un sistema normativo paralelo al establecido (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi 2003).

La vieja tensión entre la lógica política y la lógica burocrática administrativa se pone de manifiesto en aquellos factores que explican la permanencia en el tiempo de un SAN, pero fundamentalmente la falta de competencias de coordinación, de liderazgo, de manejo de equipos de trabajo que tienen aquellas personas encargadas de conducir los procesos públicos y de articular dichas lógicas.

## **6.5 EFECTOS Y CONSECUENCIAS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA**

¿Cómo estiman los empleados públicos que las prácticas/normas definidas como informales han afectado y afectan el desenvolvimiento de sus actividades laborales cotidianas? En este apartado se intentarán exponer los efectos que tiene el SAN sobre las capacidades estatales y la calidad institucional, además de señalar consecuencias motivacionales e imágenes construidas que los refuerzan.

**Cuadro 14- Efectos del SAN**



Fuente: elaboración propia

✓ **Implicaciones sobre las capacidades estatales**

Las capacidades estatales pueden ser entendidas como *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”* (Repetto 2004:6).

Las capacidades estatales pueden desagregarse en dos componentes, siendo cada uno de ellos condición necesaria pero no suficiente:

- La capacidad administrativa, que refiere a la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, incluyendo aspectos asociados a la conformación de equipos burocráticos de mérito, la incorporación de saberes y criterios técnicos en la toma de decisiones, la calidad de las reglas de juego que regulan las interacciones, la organización interna, métodos y asignación de funciones, la disponibilidad y gestión de los recursos, las políticas de personal y los sistemas de premios y castigos, los sistemas de control, evaluación, información y transparencia. (Repetto 2004).

- La capacidad política, que supone la “*capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública*” (Repetto 2004:12). Refiere necesariamente al tipo de interacción política, que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que buscan involucrarse en determinados campos de la actividad pública.

Los factores que inducen a un déficit en materia de capacidades estatales – tanto técnica-administrativas como políticas- fue plasmado en detalle a lo largo de todo el apartado 6, pero es válido repasarlo nuevamente, sistematizando las situaciones descritas por los entrevistados en grandes ejes problemáticos:

- Déficit de capacitación y desarrollo del personal. Carencia de una capacitación sistémica y coherente en función de una visión institucional compartida.
- Reducida o casi nula evaluación de desempeño.
- Falta de consistencia y equidad en las formas de contratación y por ende, en la fijación de los salarios.
- Impacto negativo de los cambios de gestión política sobre los tiempos exigidos para una gestión ordenada, coherente y eficiente. Inestabilidad dada por los cambios de gestión.
- Mecanismos de promoción distorsivos. Tensión entre la estabilidad del empleado, la promoción por antigüedad y el incentivo por desempeño individual.
- Estructura de incentivos distorsiva. Baja motivación de los funcionarios públicos.
- Ausencia de una estructura de recursos humanos clara, eficiente y ordenada que promueva prácticas de gestión transparentes y equitativas.
- Falta de planificación a largo plazo.
- Falta de mecanismos de comunicación e información adecuados que permitan la internalización de valores y principios organizacionales.
- Existencia de capas geológicas de la burocracia. Clima laboral complejo entre las distintas capas. Síndrome del sobre- falta.
- Derroche de recursos.

- Límites estructurales para contar con equipos altamente profesionalizados.
- Carrera que no funciona. Falta de jerarquización del empleo público.
- Circuito de responsabilidades públicas deficiente.
- Falta de gestión del conocimiento y sistematización de procesos.
- Prevalencia de la gestión del tiempo por sobre la gestión por resultados.
- Ineficiencia en la diferenciación funcional.
- Falta de competencias de coordinación y de liderazgo en funcionarios políticos.

Todos los ejes mencionados están relacionados con excepciones y discrecionalidades que se desarrollan en el espacio normativo, las cuales corroen la autoridad y capacidad de los funcionarios públicos y se montan sobre un tipo especial de intercambio informal, donde se da un predominio de criterios clientelísticos por sobre criterios meritocráticos. Dicho sistema clientelar se halla institucionalizado como patrón regular de interacciones, conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por los actores (O'Donnell 1996, 1997).

Como fenómeno, el clientelismo alude a un tipo de relación social particularista en la cual se intercambian, de manera personalizada, favores, bienes y servicios por apoyo político entre individuos que controlan diferentes recursos de poder. Este tipo de relación social se caracteriza por ser de control, asimétrica y de dominación (Auyero 2001). La relación de intercambio se da entre un patrón -que presta determinados servicios, bienes o favores- y otros que adquieren el carácter de clientes -los que retribuyen dichos servicios, bienes o favores con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político y electoral-. La concesión de prestaciones se hace a través de los cargos que ocupan en la función pública o de contactos relacionados con ella, donde el poder sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado se utiliza para obtener beneficio privado.

J. Auyero (2001) propone, desde una mirada muy atractiva para el enfoque utilizado en este trabajo, buscar (y encontrar) las estructuras de sentido común de las prácticas clientelares desde abajo, desde el punto de vista de los clientes. Según Auyero (2001:39) es en la acción donde hay que situarse:

*“en el entramado de redes de relaciones y representaciones culturales construidas diariamente entre políticos y clientes. Es en las relaciones donde yace la acción social,*

*y es hacia allí donde debemos dirigir nuestra mirada: una mirada más atenta a las relaciones y las prácticas nos permitirá construir otro punto de vista más atento a los idiomas culturales, las identidades individuales y colectivas que se ponen en juego en estos intercambios.”.*

Para Auyero, las causas del clientelismo político se encontrarán en la importancia otorgada a las redes informales preexistentes y en las representaciones culturales compartidas por los sujetos. No es en el intercambio de bienes materiales donde se debe buscar la causa de las relaciones clientelares –su bien se constata una transacción de este tipo-. El interés económico no puede ser tomado como la causa de las conductas de los clientes:

*"El énfasis que los miembros de estos círculos ponen en la 'amistad ' y en los lazos afectivos que mantienen con su mediadores nos advierten sobre los significados que emergen de y sostienen a estas redes: los deseos de cuidado, de cercanía y de reconocimiento de los clientes deben ser considerados la dimensión causal central en sus prácticas" (Auyero 2001: 196).*

Auyero complejiza la noción de clientelismo e invita a revisar las concepciones más comunes, incorporando nuevas y necesarias dimensiones para pensar las prácticas clientelistas, tomando distancia de las miradas que la conciben como una práctica de manipulación, desde un aparato político- partidario. Sugiere pensar dichas prácticas como estrategias de supervivencia alternativas, como espacios y red de resolución de problemas a través de la mediación política, como formas de cuidado y protección entre círculos personales e íntimos, devueltos con gestos de gratitud, con amistad y colaboración. Si bien encubren relaciones de dominación y arbitrariedad, las mismas no son necesariamente conscientes para quienes participan del intercambio.

Dicho lo anterior, y en virtud de lo expuesto en el relato de los entrevistados, debemos señalar aquellos ejes donde, efectivamente, el SAN y su red de relaciones informales actúa como espacio de resolución de problemas. Donde no obstaculiza sino habilita, donde no desordena sino resuelve. Es decir, la informalidad y discrecionalidad de las prácticas permite atravesar la cultura burocrática -que rigidiza las reglas- y “operativizar la política”. En este sentido, el desapego a las normas posibilita:

- Retener a cuerpos de profesionales altamente calificados.
- Incorporar personal de confianza que no obstaculice los objetivos de la gestión

política.

- Realizar compensaciones extra- salariales.
- Desplegar capacidad creativa e innovación frente a la pesada lógica burocrática-administrativa.
- Implementar negociaciones que eviten conflictividades mayores a nivel intraorganizacional o hacia afuera, respecto a actores externos.

En resumen, la existencia de un SAN tiene consecuencias importantes sobre el desarrollo de capacidades estatales, pero no podemos dejar de señalar como el mismo también permite flexibilizar la rigidez de la burocracia formalizada.

### ✓ Impacto en la calidad institucional

Una de las consecuencias más importantes de la existencia de un SAN tiene que ver con el impacto en la degradación del sistema establecido en las normas, es decir, en la calidad de las instituciones. Se entiende por calidad institucional:

*“... la situación en la que el sistema de reglas es relativamente estable, coherente y respetado por los principales actores sociales, con sanciones aplicadas con consistencia ante las violaciones de ese marco normativo y en la que éstas, a su vez, no están convalidadas socialmente. La naturaleza de la gestión estatal está condicionada por esta calidad institucional, pero al mismo tiempo el perfeccionamiento de la gestión estatal es un camino estratégico para aumentar aquella ya que el Estado es un constructor privilegiado de institucionalidad”. (Martínez Nogueira 2002:19).*

La baja calidad institucional manifiesta en el tipo de comportamientos descritos -que, como vimos, es propiciada por sistemas de incentivos que desalientan la innovación, no respetan suficientemente la profesionalidad de la gestión y la transparencia de las prácticas públicas (Martínez Nogueira 2002:21)- se ve reforzada por la existencia de una ética ambigua o doble discurso a nivel del conjunto social, como señalan los entrevistados, que tiene efectos tales como la falta de confianza y credibilidad ante el sistema normativo imperante, las instituciones y las personas que forman parte de ellas.

Por un lado, existe un discurso de respeto a la norma y una exaltación de ello, como si la norma fuera la representación “de lo más justo”. Por otro lado, circula otro discurso

donde no sólo se aprueba la transgresión sino que se presume de ella. Pero las consecuencias de dicha transgresión no son consideradas como una responsabilidad social.

1) “¿Es válida la libertad sexual, el consumo de drogas? ¿Quién después acompaña las consecuencias, personales, psicológicas? Un poco de sentido de la vida de quienes se prenden a este discurso de vale todo, no hay límites y después te discriminan. Hay una moral, una ética ambigua, de doble discurso. Esto está bien, esto está mal, pero al mismo tiempo transgredilo, pero después arréglate sólo. ¿Es transgresor el que consume algún tipo de droga? ¿Y el que se beneficia económicamente de toda la comercialización, el circuito, no está transgrediendo nada?”

2) “Jauretche hablaba de los tilingos ¿no? De la tilingada. Yo creo que estos de los tilingos... tenemos más puesta la mirada en Ricardo Fort, que en cumplir la igualdad social ¿no? Nos atrapa más un tipo así que seguir luchando por otra cosa. Y por otro lado, demonizamos a Milagro Salas, que puede tener sus cosas, pero hay que estar ahí y ver que hizo Milagro Salas. Me parece que vivimos en una sociedad tan tilinga. Y dentro de esa tilingada, mientras más podamos escapar de la ley mejor. Hablamos en contra de los piquetes pero vos te ponés en doble o triple fila para buscar a tus chicos en la escuela. Hablamos del amor a la vida pero no te ponés el cinturón de seguridad. Aunque sean cosas boludas pero tienen que ver con el amor o no a la vida, y tienen que ver con el respeto de las leyes y de la justicia. Hay que leer mucho a Jauretche para ver el tema de las zonceras, es impresionante como va describiendo a la sociedad argentina.”

La existencia de una doble moral o moral paralela es una idea que ha sido sostenida por algunos autores (Gordillo 2012: AP-II-18). La doble moral alude a cuando las personas son esencialmente respetuosas de los valores sociales, pero no tienen reparo moral alguno en cometer determinadas transgresiones. No es cinismo señala A. Gordillo, peor aún, “se trata de la honesta convicción de que ambas actitudes no son incompatibles sino, bien al contrario, perfectamente coherentes” (Gordillo 2012: AP-II-18).

Para dicho autor, no se trata entonces de transgresiones a la moral, sino estrictamente de la vivencia de una doble moral, en muchos ámbitos de la vida social, no sólo en la política. La falta de responsabilización por dichas acciones conlleva la idea de que el sistema formal, con sus preceptos expresos o implícitos del deber, sea constitucional, político, tributario, administrativo, no debe ser cumplido fiel ni íntegramente, ya que ello carece de sentido; es el parasistema el que da entonces realidad y sentido obligacional a las conductas individuales. Ese parasistema se corresponde con nuestro objeto de estudio, el SAN.

### ✓ **Frustración laboral y desmotivación del funcionariado**

“Sobrevivir”, “replegarse”, “sacar la cabeza”, “negociar las exigencias”, “zigzaguear viendo los momentos de mayor apertura”, son algunos de los términos que se utilizan para explicar el tipo de estrategias que los funcionarios ponen en juego en el proceso productivo de la organización. La falta de reconocimiento y los esfuerzos diluidos en las discontinuidades de las políticas, los impedimentos burocráticos y la escasa voluntad política, conllevan fuertes sensaciones de frustración frente al desarrollo de la tarea, el compromiso profesional y la responsabilidad en la gestión.

En base a las estrategias que cada uno adopta se configuran diversos estereotipos de funcionarios públicos descritos como:

- Aquellos empleados que están contratados en un organismo público y sin prestar tarea alguna o por el sólo cumplimiento de un horario, cobran sus remuneraciones a fin de mes. Lo que en la jerga popular se denomina “ñoquis”. Nunca establecieron una relación de compromiso con los objetivos organizacionales ni de pertenencia con el grupo de trabajo.
- Aquellos que se desmotivaron y pasaron de ser un trabajador responsable comprometido con su trabajo a un espectro que se limita a llevar sus tareas más o menos al día, sin importarle demasiado lo bien o mal que las desempeñe. Su nivel de compromiso con la organización es muy bajo y han logrado encontrar satisfacción y comodidad en esa situación.
- Aquellos otros que buscan un desarrollo profesional acorde con su formación, que en algunos momentos logran encontrar intersticios de participación creativa en la política y en otros, se subsumen y resignan a respuestas burocráticas y formales para la realización de la tarea.

El tipo de estrategias adoptadas por el personal, señalan los entrevistados, tiene mucho que ver con el estilo de liderazgo político de quien encabeza la gestión y el tipo de competencias que tenga para desplegar. Esto se refiere, en primer lugar, al modo en cómo se gestione la convivencia entre los grupos que ingresan y los que ya

existen, lo que implica no sólo el nivel de inclusión o exclusión del personal en el equipo de trabajo, sino también los privilegios, posicionamientos y formas de interacción habilitadas. En segundo lugar, a la forma en que el líder político entienda su contexto e interprete su línea de acción dentro del mismo, pudiendo alinear a su equipo de manera coherente bajo la “*imagen- objetivo*” seleccionada. El tercer aspecto mencionado tiene que ver con el lugar donde se coloca el eje de la gestión: si en el desarrollo de tareas que simplemente cumplan burocráticamente lo requerido, o en el diseño y ejecución de la política, abiertamente discutida y construida por los funcionarios que son parte de la organización.

Se vislumbra la necesidad de contar con competencias en los líderes políticos que no sólo involucren conocimiento técnico sino también capacidad de coordinar y liderar equipos, así como de interpretar el contexto político y lograr vincularse adecuadamente con él y los actores que lo componen. Se mencionan estilos de coordinaciones participativas o más radiales, en el sentido que la gestión depende más del funcionario responsable y su pequeño grupo selecto e íntimo.

Vemos entonces como las estrategias adaptativas (Goffman 1988) se erigen sobre una estructura de incentivos distorsiva y liderazgos políticos diversos, que mejores o peores, reflejan una falta de orientación de largo plazo para las políticas públicas en general y de recursos humanos en particular, así como una falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Dichas falencias crean las condiciones para que el marco normativo sea modificado o eludido de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi 2003) y a su vez, las distorsiones normativas producen nuevas falencias como la falta de compromiso, responsabilidad y productividad burocrática.

### ✓ **Configuración de imágenes**

Al inicio de este trabajo se mencionó la existencia de una imagen popularizada de la AP y su burocracia, la cual remitía a la ineptitud, a la corrupción, al clientelismo político. Dicha imagen aparece en el relato de las entrevistas y cobra una

resignificación muy singular en tanto se explica, en gran medida, por la degradación del sistema establecido en las normas y la progresiva politización de las decisiones.

En primer lugar, emerge la imagen del empleado público como “vago” y “corrupto”, en un contexto de falta de reconocimiento de su tarea por parte de la sociedad. La imagen que los empleados suponen que el público tiene de ellos es notablemente mala.

En segundo lugar, se visualiza al Estado como un “Estado enfermo” (Código in vivo). Una enfermedad que no al no ser reconocida ni por ese Estado ni por la sociedad que le da origen, no puede ser “curada”, “tratada”. Una enfermedad, de síntomas corruptos y falta de transparencia, que se extiende más allá del aparato público hacia todas las esferas sociales, como una cuestión de raigambre cultural.

1) *“Yo creo que por muchas de estas cosas que hablamos es que nosotros estamos como estamos. A veces hablan viste de que Argentina paso unos buenos años porque había viento de cola a nivel internacional. Yo creo que a nosotros nos pasa eso por no tener la capacidad de generar un modelo de Nación, un poco más claro del que tenemos, porque a veces no están claras estas cosas. A veces es muy difícil si esas cosas no están claras... Es como todo... vos no vas a respetar a tu padre si tu padre es un golpeador, un jugador, un alcohólico, vos lo ayudarás para que se trate. Yo creo que al Estado hay que ayudarlo a que se trate y hay poca voluntad de la ciudadanía de que eso se trate. Reconocer que tiene que tratarse.”*

*“Porque tenemos un problema cultural, porque sino no se reiterarían los mismos errores cuando tanta gente cambia, ¿entendés? No creo que sea asignable sólo a la clase política, es quizás mas grave la corrupción en la política que en las empresas, en las industrias o en los clubes porque se trata del dinero de todo. Pero en la Argentina también tenemos que reconocer que no es sólo un problema de los políticos. Y en la medida que no los reconozcamos va a ser muy difícil cambiarlo, por eso te hablaba antes del tratamiento. Necesitas una terapia, ahora si no te reconocés como un enfermo nunca vas arreglarlo. Acá viene Juan y detrás de Juan todos los que estaban con Pedro y termina siendo más o menos lo mismo. Cuando vos observas que hay problemas en el Estado pero también en los clubes de futbol, en las cooperadoras, en líneas generales en muchos sectores, y también los políticos han cambiado... vos tenías a Chacho Alvarez, Fernandez Mejjide, que eran la nueva política y han tenido sus dificultades, Macri era la nueva política y ha tenido sus dificultades... me parece que también hay que reconocer que no se trata de vieja o nueva política, sino que se trata de algo que está mucho más extendido.”*

El Estado, a su vez, construye una imagen propia frente a la ciudadanía, que le permite encubrir sus propios fracasos, sus ineficacias y sus acciones ilícitas. Es lo que los entrevistados dan a llamar la “farsa del Estado” (Código in vivo). Se intenta

demostrar, a través de determinadas normas, el control y el adecuado manejo de los bienes públicos, pero dichas normas suelen ser incongruentes con la realidad e imposibles de cumplimentar. Son normas que en origen contienen su propio incumplimiento, las normas perversas de las que habláramos.

1) *“Entonces hay como una farsa de que el Estado se cubre de eso con que?, con que los sueldos, por ejemplo, tienen que ser relativamente bajos. Porque sino está mal visto, la gente se queja, los periodistas se quejan, dicen “cobran y no sirven para nada”. Entonces acá hay gente que trabaja por mil y pico de pesos, profesionales que trabajan por dos mil pesos.”*

*“Entonces hoy me parece que caen un poco en esa cuestión de mostrar para afuera una realidad. Vos te fijás y el jefe de gobierno de la Ciudad o la presidenta de la Nación deben ganar cinco mil o seis mil pesos por mes y ningún presidente de ninguna Nación y ningún jefe de gobierno de una ciudad de la magnitud económica y de choque de intereses culturales, políticos, económicos, sociales como la nuestra, ganan ese dinero. Y deben usar cajas chicas u otras alternativas para poder subsistir. Sin embargo prefieren que figure que su sueldo es de 5000 o 6000 pesos, algo ridículo.”*

Por su parte, la ciudadanía construye una imagen del gobierno como “corrupto” y “fracasado” y lo representa como sumergido en una crisis permanente. Este modo cultural de pensar el “Estado en crisis” (Código in vivo) permite depositar toda la responsabilidad en la clase política y en las características de la misma, sin cuestionar los comportamientos sociales, culturales ni la calidad democrática de la ciudadanía.

Dichas imágenes se fundan sobre una concepción de la cosa pública. La definición que los propios actores dan de “lo público”, la significación que adquiere y la diferencia que establecen con “lo privado” posibilitan esbozar algunas tensiones y disfuncionalidades que se hacen manifiestas:

- Apropiación de los espacios públicos. El espacio público es territorializado como consecuencia de una delimitación y control de él. Dicha territorialización es parte de las estrategias de los funcionarios públicos para acumular recursos de poder. La territorialización sugiere un control determinado del espacio por una persona o grupo, poniendo límites y restricciones en cuanto a las actividades y usos del mismo.
- Apropiación de los bienes públicos en general. Poco cuidado de los recursos y deficiente utilización.

- Tensión entre el individuo y la organización: El interés personal entra en contradicción y disputa con el interés organizacional o público. No hay una identidad fuerte fundada en la pertenencia al grupo de trabajo en relación a los objetivos de la organización. La pertenencia a grupos intermedios dentro de la organización suele no estar ligada a los objetivos organizacionales, sino a criterios externos. En esta trama de poder de grupos intermedios, el individuo se aprovecha del sistema. Un sistema que no es de nadie.
  
- Ausencia de una visión compartida que oriente las acciones en función de los objetivos organizacionales. La visión no se convierte en un discurso compartido en el ámbito público. Esta se presenta como una diferencia elemental con el sector privado.

La ausencia de una cultura de lo público es otro factor que contribuye a la generación de anomia social (Waldmann 2003; Isuani 1999). Lo público no es percibido por los ciudadanos (lo cual incluye a los empleados públicos) como propio, como común a todos sino como algo “ajeno”.

## **6.6 CONDICIONANTES/ CAUSAS QUE LE DAN ORIGEN**

A medida que avanzamos en los interrogantes respecto al SAN, más complejo resulta el abordaje, en tanto se trata de cuestiones que la gente no está dispuesta a discutir abiertamente, o se encuentran “debajo de la superficie” de lo consciente. Pero fundamentalmente se trata de cuestiones que requerirían de un tipo de discernimiento y elaboración conceptual que difícilmente podamos hallar en el relato de personas que no se dediquen a la investigación científica. Por ello, esta dimensión de análisis será abordada de manera diferencial al resto, ya que no se utilizará como fuente principal el discurso de los entrevistados sino aportes teóricos que surgen como parte de la literatura circulante.

La pregunta que guía la dimensión de análisis a abordar es la siguiente: ¿qué otros factores estructurales/históricos/culturales de la APN se constituyen como

condicionantes para la institucionalización de códigos- prácticas informales?

Ya vimos como diferentes razones técnicas, políticas y culturales, que fueron expuestas por los entrevistados, generan fuertes incompatibilidades en la organización y en el funcionamiento de la burocracia, y por lo tanto, fuertes impactos sobre la gestión pública. También vimos como en estas incompatibilidades se hace manifiesta la disociación entre lo que se postula como norma y lo que se expresa como comportamiento colectivo.

Pero como no se trata de un fenómeno simple, que pueda explicarse a partir de pocas variables, es necesario indagar condicionantes que van más allá de la estructura interna y los arreglos organizacionales de la AP. Es preciso ampliar el foco de análisis y ver a ésta inmersa en una estructura social más amplia con la cual sostiene múltiples vínculos, los cuales tienen infinitas implicancias. De igual modo, es preciso abordarla como producto de una historia nacional política y social. A partir de este resguardo metodológico, es que se presentan tres tesis<sup>26</sup> fundamentales (Cuadro 15) que permiten interpretar la existencia de la mencionada disociación “normas – comportamientos colectivos” y la consecuente infinidad de comportamientos adaptativos, desde diferentes enfoques y dimensiones de análisis.

#### Cuadro 15- Condicionantes estructurales, culturales e históricos del SAN

- ✓ **Condiciones estructurales: Roles de la Burocracia**
- ✓ **Condiciones culturales: Idiosincrasia cultural o el “Ser Argentino”**
- ✓ **Condiciones históricas: Historia política- social Argentina**

<sup>26</sup> Las tres tesis desarrolladas no pretenden de ningún modo ser exhaustivas, en tanto y en cuanto se considera un fenómeno muy complejo y que responde a una gran cantidad de variables interconectadas. Simplemente, se intentan delinear las principales explicaciones del fenómeno presentes en la literatura consultada. Cada una de estas tesis requeriría de un análisis más amplio y minucioso que no puede ser desarrollado en este trabajo ya que desvirtuaría sus límites de extensión, además de no considerarse oportuno a los fines teóricos y metodológicos de esta investigación.

### ✓ **Condiciones estructurales- Roles de la Burocracia**

Muy bien señala Aguilar Villanueva citando a Lowi: *“Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”* (2000:31).

Si entendemos que las instituciones gubernamentales del Estado siempre son una instancia donde pugnan los diversos grupos de la sociedad civil para imponer o defender sus intereses (Oszlak 1977), la burocracia es, en definitiva, arena de conflicto entre actores portadores de intereses conflictivos y contradictorios. Por ende, la burocracia no es simplemente la encarnación del “interés general” opuesto a los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil (Oszlak 1980b, 2006).

Los funcionarios no responden necesariamente a una disciplina weberiana de observación de reglas abstractas. Sin embargo, tampoco las desconocen. Por el contrario, las mismas siguen siendo valoradas y sostenidas en la conciencia colectiva, por más que permanentemente se infrinjan. Es una actitud ambigua que tiene que ver con los diferentes roles que asume la burocracia en el ámbito público (Oszlak 1977).

El rol que habitualmente es atribuido al funcionamiento de la burocracia es aquel referido a la “producción de valor público”, “servir al bien común” o “alcanzar el interés general”. Sin embargo, la burocracia no parece ser un simple instrumento al servicio de los ciudadanos, sometido a normas abstractas como expresión del proceso democrático. La burocracia, como vimos más arriba (ver apartado 4.1.1), es un actor activo que en la definición y traducción del interés general tiende a satisfacer sus propios intereses (Oszlak 2009) multiplicando sus ámbitos de acción, monopolizando la información, obstaculizando las instancias de decisión, apropiándose de recursos adicionales para sus miembros, redefiniendo el sistema normativo que regula sus conductas.

La burocracia puede asumir tres roles diferentes que analíticamente pueden

visualizarse como tres dimensiones de actividad diferenciada, pero en la práctica concreta forman parte del mismo proceso de decisión y acción (Oszlak 2009).

*-“un rol sectorial, como actor “desgajado” del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector;*

*-un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y*

*-un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado. (...) Acciones de este tipo consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general (...)” (Oszlak 1977:25).*

Es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de esos roles el que confiere una dinámica particular a la disputa política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. El proceso social que resuelve dicho conflicto en uno u otro sentido *“encuentra en las instituciones estatales un activo participante, un actor que no es el agregado institucional del estado; que como parte de ese estado, tampoco es totalmente autónomo...” (Oszlak 2009:5).* Se halla subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado, convirtiéndose en aliado u adversario (Oszlak 1977).

Es decir, el rol que termina caracterizando la producción estatal no es el resultado de un proceso técnico- racional, azaroso o la simple determinación de un proyecto político de gobierno. Es producto de una lucha política entre diversos actores con intereses divergentes y contradictorios (Oszlak 2009).

La “contribución” de la burocracia o su productividad (eficiencia y efectividad) dependerán entonces de cómo se defina el contenido y el peso relativo de cada uno de sus roles, como resultado del enfrentamiento entre actores sociales y estatales y sus múltiples vínculos de alianza y conflicto (Oszlak 2009).

Las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica (Oszlak 1980a) que derivan de ello y alternativamente, guían las decisiones burocráticas, no hacen más que inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolverla.

Mientras la racionalidad técnica busque respetar el marco normativo formal, la racionalidad política deberá aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña. Por lo tanto, enfrentados a la decisión cotidiana, los agentes estatales

*“(...) infringen reiteradamente, y desnaturalizan in acto, los parámetros comportamentales de la burocracia socialmente aceptados, con lo cual tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas (v.g. superposiciones, estructuras informales y ad hoc) y por otra a exteriorizar su actividad en “productos” que en buena medida también vulneran los objetivos, metas y políticas formalmente vigentes” (Oszlak 1977:18).*

En este sentido, las conductas informales/ adaptativas de la burocracia pública son el resultado del carácter contradictorio de sus roles. Expresan la ambigüedad que caracteriza al qué-hacer de la burocracia.

Oscar Oszlak (1977, 2006, 2009) sugiere que esos mecanismos adaptativos no constituyen desviaciones patológicas, son parte de la existencia y reproducción de un aparato público que no es mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes pero tampoco es sólo expresión del interés general de la sociedad; y que en su pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (su reproducción como aparato), lo cual tiende a conformar un marco normativo “real” (funcionando en la práctica) inherentemente contradictorio.

El aparato institucional asume, de este modo, las distintas formas de resolución histórica de problemas socialmente vigentes ya que es el ámbito para dirimir esos conflictos, es una arena de disputa política y muta en función de estas fuerzas sociales.

En particular, la naturaleza del régimen político existente afecta directamente la

dinámica intra-burocrática, en tanto la ejecución de un proyecto político supone actuar sobre una estructura burocrática preexistente modificando las relaciones de fuerza, las situaciones de poder establecidas y afectando intereses y derechos adquiridos (Oszlak 1980a, 2006). Diversos tipos de resistencias e inercias entran en juego a partir de comportamientos que defienden diversos intereses e involucran a actores público- privados.

Se hace explícita la presencia de diversas clientelas que entablan procesos de negociación y compromiso para promover sus respectivos intereses, dándose un proceso de difusión de anillos burocráticos sostenidos por lazos clientelares (Cardoso 1975), llegando al extremo, en determinados momentos históricos, de que ciertos reductos del aparato estatal sean colonizados por grupos estrechamente comprometidos en la defensa de sus intereses. Es lo que más se asemeja a lo que algunos autores han dado en llamar el “Estado predatorio”, donde el mismo pierde absoluta autonomía en función de la cooptación por un grupo del aparato del Estado para satisfacer sus propios intereses (Evans 1996). La histórica violación sistemática de la ley y la impunidad que han caracterizado el comportamiento de la clase política en el país, es una expresión de lo mismo (Isuani 1999).

Esta interpenetración entre actores civiles y estatales da lugar a la existencia de “zonas grises” (Oszlak 1977) donde se borra el límite entre lo público y lo privado. Los sistemas alternativos de normas dan cuenta de ello, de la falta de nitidez en el límite entre la esfera privada y pública (Oszlak 1977).

Los distintos roles de la burocracia no pueden más que tener su correlato en el plano normativo, constituyéndose normas de diversa naturaleza que exponen los diferentes intereses en pugna, las arenas de conflicto. Las normas, pues, no son el resultado de un proceso funcional, técnico, transparente, de determinación colectiva de percepciones o juicios compartidos sino un intrincado proceso, opaco, de luchas superpuestas, de pujas de poder, fundadas en criterios que no siempre son explícitos y claros (Fernández Dols 1993; Isuani 1999).

**✓ Condiciones culturales: Idiosincrasia cultural o el “Ser Argentino”**

Esta tesis postula que el funcionamiento distorsivo de los comportamientos en relación a la norma puede ser atribuido a rasgos culturales. La transgresión no se reduce entonces al ámbito político, sino que constituye un “problema cultural”, mencionan los entrevistados: *“Es la ‘sociedad culturalmente tilinga, la que abre paso a la transgresión.”*

La falta de apego a las normas no se corresponde con una realidad sólo presente en la AP, sino a un rasgo anómico extendido como fenómeno cultural en el resto de la sociedad (Nino 1992; Isuani 1999; Waldmann 2003). La inobservancia de las leyes sancionadas por el Estado no es un fenómeno casual o esporádico, sino que responde a cierta idiosincrasia cultural que opone ciertas reglas informales, paralelas, alternativas al sistema normativo formal, generando confusión y conflictividad en la orientación de los comportamientos y en la regulación de las prácticas.

Las prácticas cotidianas de los actores que infringen la ley o buscan eludirla parecen ser propiciadas por un entorno social y patrones culturales que estimulan el incumplimiento de las normas. Ideas tales como *“si nosotros no lo hacemos, otros lo van a hacer”*, el *“no te metás”* frente a la transgresión ajena, la ley *“se acata pero no se cumple”* refuerzan dichas prácticas y actúan como paraguas justificatorios de los comportamientos sostenidos (Isuani 1999:30; De Biase 2011).

Más allá de la falta de control y sanción institucional, hay pautas culturales que inhiben la condena social a la transgresión y explicitan la poca disposición de la ciudadanía a demandar el cumplimiento de las normas existentes (Isuani 1999; De Biase 2011).

*“El fenómeno transgresor parece tener profundas raíces culturales que ilegitiman la legalidad”*, menciona Isuani (1999:30). Explica que la masividad de las transgresiones no puede ser entendida sólo a través de la debilidad estatal (v.g. “anemia estatal”) sino que es necesario abordar pautas culturales como la baja valoración de lo legal y el pesimismo sobre la eficacia de la justicia. Es la moral común o colectiva expresada en el derecho positivo la que se pone en discusión. Es la propia *“justicia la que se vive*

como *injusta*” (Isuani 1999:42), en función de la historia de impunidad e incumplimiento por parte de las clases dirigentes que signa nuestro país. La ley es interpretada “*como expresión compulsiva de voluntades ajenas y hostiles a la propia*” (1999:45).

El accionar arbitrario de la clase política y la violación sistemática de la ley para su propio beneficio a lo largo de la historia argentina, sumado a la falta de sanciones, han generado la imagen de que el respeto a la ley no es un valor socialpreciado por los dirigentes políticos (Isuani 1999, Waldmann 2003).

1) “(...) nuestro país es muy transgresor hacia las leyes. Mi hipótesis es que los transgresores (por haber vivido épocas militares ¿no?) fueron muy valorados, como los vivos de la cuadra. Entonces ¿cómo desinstalás esa vivencia, esa percepción, ese imago social de transgresor cuando estamos en épocas democráticas y cuando en las épocas democráticas nos hace bien cumplir la ley? Fijáte, pero en cualquiera... sale una ley... a los dos minutos hay una marcha en contra de la ley... ¿pero por qué mierda no la hicieron antes? Si a vos te molesta, que no salga la ley. Entonces nosotros tenemos la ley y a los dos días la marcha en contra. Y además a los dos segundos hay alguien que no la cumplió y te dice públicamente que no la va a cumplir porque no está de acuerdo como ciudadano. Es una cosa insólita. Ahora, ¿porque no lo decimos antes, que nos pasa que no podemos? Imaginate, si eso pasa en la ciudadanía, en cualquier organización pasa lo mismo. “¿Y a mí quién me toca?”, en cambio sí me pasa algo “¡discriminación!” y ahí empiezo con toda una maraña... Somos medio transgresores como ciudadanos culturalmente, como argentinos y los porteños más.”

En este mismo sentido, un estudio sobre la relación de los argentinos con las normas señala que los entrevistados priorizan el lugar de las normas como organizadoras de una sociedad, pero al trasladar dichas percepciones al contexto argentino, en el territorio nacional “*la norma ya no ordena sino limita, ya no deviene de un consenso sino que es arbitraria, ya no es única y directriz sino que hay varias que conviven y se superponen*” (De Biase 2011). Esta connotación negativa parece fundarse en la confusión del ejercicio legítimo y normativo de la autoridad, con la práctica sin fundamento ni consenso del autoritarismo.

Por ende, la percepción de justicia o injusticia de la norma está asociada al cuestionamiento de quién elabora la norma, en función de qué intereses, y quién busca aplicarla.

Sin embargo, en el relato de los entrevistados, aparece un refutamiento a la tesis que

sostiene el incumplimiento de normas como rasgo de la identidad nacional. Se aduce que las normas son expresión de un modo de producción capitalista y de una dominación de clase, y que de ello deviene el carácter justo o injusto, lo que no tiene relación con la nacionalidad o la cultura.

La “injusticia” de la ley y su justificada transgresión no sólo responde a motivos culturales sino también sociales. La clase dominante impone su dominación a través del sistema de derecho y aquí se hace explícita la concepción del Estado como relación de dominación más que como aparato burocrático (v. g. concepción ideal-abstracta del Estado). La transgresión, en este caso, es síntoma de rebeldía frente a un orden considerado injusto.

Dice los entrevistados al respecto:

1) *“¿El argentino es más transgresor que quién? ¿Que el brasilero, que el alemán? Está bien, si hablamos de cruzar la calle a mitad de cuadra o por la senda peatonal, en Alemania te multan si no lo hacés y acá nadie te multa, y está asentado en Alemania eso. Está bien, ahí tal vez haya una transgresión, en ese nivel de normas más argentinas, más latinas. A nivel de puntualidad, sí. Una cosa es la puntualidad inglesa, otra es la puntualidad argentina, sí. Pero yo me refería a otra cosa.” A la corrupción sistemática que no tiene nacionalidad sino que es producto de un modo de producción y dominación capitalista.*

2) *“Tiene que ver con aspectos culturales sin duda pero también de nivel social, clasista. Hay que hacer un entrecruzamiento de la cultura y de la ideología que transmite una clase social. Un asentamiento ¿transgredió la ley de la propiedad privada? Yo digo que no, pero vamos a tener unos cuantos que digan que sí. Yo entiendo que está bien no respetarla en esos casos, está bien transgredirla, por eso hay que ver la norma, si es justa o no justa, por más que esté aprobada por las cámaras.”*

3) *“(…) me parece que cuando más justo uno quiere ser, hay una sociedad reaccionaria que no quiere que esa justicia sea igualitaria para todos. Como que hay un marco de impunidad en cierto marco de la sociedad y que quieren seguir imponiendo esa impunidad para que no sea para todos igual.”*

4) *“(…) tratándose de cliché de ese tipo, no generalizaría en este momento. Después hay que ver de qué leyes hablamos, no es lo mismo la constitución que otro tipo de leyes, y después hay que ver los sectores sociales, uno es empresario, otro es trabajador. Habría que diferenciar claramente. No me gustaría sumarme a un comentario de que hace falta mano dura. Si hay una ley injusta estoy muy de acuerdo con la transgresión, no hay otro sistema. Conflicto Kraft, ¿quién cumple ahí la ley, quien transgrede la ley? Por eso... para mí la empresa, claramente. Pero la versión mediática es que son los trabajadores. Ley de medios de comunicación, ¿quién transgrede ahí las leyes? Bueno, hay que ver los intereses que están por detrás para ver las opiniones, para ver qué intereses está defendiendo. Sector social de multinacionales, ¿transgreden las leyes? A mí no me cabe duda de que las transgreden, época del default, del corralito, ¿quiénes las transgreden las leyes? Las madres de Plaza de Mayo ¿transgredieron las leyes? Sí, según la dictadura eran transgresoras de las leyes. Por eso hay que ver si son leyes justas, no justas, quién decide si son justas o injustas, por más que estén aprobadas por las cámaras no quiere decir que la ley sea justa. Creo que hay un paraguas legal, si*

*hablamos a nivel de constitución, muy bueno, valorable, respetable. A nivel de la máxima norma de un país. Ahora a nivel de transgresión, si un niño no puede vivir bien en Argentina, ¿quién está transgrediendo la ley? ¿La constitución? Estoy mostrando la complejidad de la respuesta”.*

### ✓ **Condiciones históricas: Historia política- social Argentina**

La burocracia pública ejerció históricamente funciones muy amplias, interviniendo en diversos y amplios ámbitos sociales y con un fuerte poder económico obtenido a través del manejo de las empresas estatales. Sin embargo, siempre tuvo escasa capacidad de organizar y dirigir la sociedad en algunos espacios, presentando límites claros. Ejemplo de ello es la evasión impositiva de los más poderosos, la incapacidad de brindar en muchas ocasiones prestaciones elementales de manera eficaz, la imposibilidad de generar en la ciudadanía respeto por lo público (desde la falta de cuidado y limpieza de los espacios públicos hasta la destrucción sistemática de bienes de uso cotidiano como trenes, cestos de basura, bancos de plaza, etc.). Pero fundamentalmente, no ha podido generar respecto de su ciudadanía una imagen de confianza, transparencia, flexibilidad y eficacia (Waldmann 2003, Isuani 1999, Iacoviello 2008).

Por otra parte, algunos autores (Isuani 1999) señalan que lo que produjo carencia de legitimidad en la ley fue el comportamiento transgresor de las elites y su incapacidad de construir hegemonía a lo largo de la historia argentina. La incapacidad de las clases dirigentes para agregar intereses y construir un proyecto hegemónico capaz de imponerse a través del aparato estatal, también refleja fundamentalmente la fragmentación social y la ausencia de articulación. En este mismo sentido, otros fenómenos históricos son asociados en la literatura sobre el tema, a la generación o reforzamiento del carácter transgresor de la sociedad argentina.

En primer lugar, se alude a un legado colonial con una fuerte tendencia a la violación de las leyes. La arbitrariedad y el delito por parte de los españoles habrían sido una constante en la América Hispana (Nino 1992; Isuani 1999; Waldmann 2003; Rappoport 2008). Las prácticas contrabandistas, el poco respeto de los conquistadores por las reglas de la metrópolis, los patrones de pensamiento

generados por el monopolio de la fe ejercido por la Iglesia Católica, son algunas de las cuestiones que complementan la tesis de un pasado colonial que se hereda y persiste en las estructuras sociales actuales.

El lugar que tuvo la divinidad en la conformación de los Estados modernos quedó plasmado en el sistema de creencias y normas de Occidente. En particular, en la América Hispana, la verdad de la fe no estaba sujeta a debate, pero la ley de los hombres sí. Por ende, no pudieron consolidarse ni la ley ni el Estado. La apelación a la arbitrariedad de las normas sigue siendo la justificación de los hispanoamericanos para la transgresión. Como el proceso de secularización expulsó a la Iglesia del control social, la transgresión se descontroló y hoy sobreviven, yuxtapuestos – tanto en el Estado como en la sociedad- dos sistemas normativos (Rappoport 2008).

En segundo lugar, se menciona la existencia de un importante movimiento anarquista que cuestionó fuertemente la legalidad dominante a fines del siglo XIX y comienzos del XX, y que tuvo sus bases en sectores importantes de trabajadores en la Capital Federal (Isuani 1999:44).

En tercer lugar, se señala al fenómeno peronista como aquel que echó las bases, a partir de un intenso proceso democratizador a nivel cultural, para cuestionar la legitimidad de la legalidad dominante, fundamentalmente desde sectores sociales subordinados hacia las clases dirigentes argentinas (Isuani 1999, Rappoport 2008).

En cuarto lugar, y como modos más extremos de violación de reglas, se indican los sucesivos golpes militares y las características del terrorismo de Estado, sembrando socialmente la desconfianza y el desprecio a las autoridades, a las leyes y al propio aparato del Estado (Isuani 1999, Waldmann 2003).

\*\*\* En este capítulo se han abordado las diferentes dimensiones de análisis que permiten caracterizar al sistema alternativo de normas. Cómo se compone, qué forma adquiere, qué actores intervienen en su constitución, por qué permanece, respondiendo al ¿qué?, ¿cómo?, ¿quiénes? y ¿por qué? del fenómeno, correspondientemente. También se esgrimieron algunas de sus principales causas y consecuencias, en el caso de que sea lícito denominarlas de ese modo.

## **7. CONCLUSIONES**

Esta tesis ha tenido por objeto abordar de manera exploratoria el Sistema Alternativo de Normas (SAN) vigente en el ejercicio de la función pública, categoría central de análisis y constructo teórico adoptado en este trabajo para definir y nombrar el fenómeno de la informalidad en la administración pública.

Ha procurado analizar sus rasgos definatorios en base al contenido que el mismo adquiere en la práctica (normas, códigos y comportamientos que lo componen), la forma en que se relaciona con el sistema jurídico formal, los actores intervinientes en su conformación, los factores que explican su permanencia en el tiempo, sus efectos sobre la gestión pública y los condicionantes históricos- culturales- estructurales que lo sustentan y permiten interpretar sus orígenes y su perdurabilidad.

Dicha caracterización ha sido emprendida en base al relato de los propios empleados públicos - desarrollando un abordaje de tipo interpretativo – y complementada por diversos aportes de la literatura sobre el tema, otros diagnósticos organizacionales, experiencias y reflexiones derivadas de esta multiplicidad de fuentes de interpretación.

El propósito final ha sido el de alcanzar una comprensión del SAN y sus derivaciones comportamentales en el ámbito organizacional, con el objeto de aportar nuevos componentes de análisis que faciliten una mejora de las capacidades estatales y de la calidad institucional, en un momento histórico clave respecto a la definición de formas de intervención del Estado. El panorama internacional parece reafirmar al Estado como un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de los países, aun cuando éste deba funcionar bajo una forma diferente a como lo hicieron los modelos de Estado previos (de Bienestar y Neoliberal). Por ello, la necesidad de incrementar la capacidad de gestión de lo público se presenta como una cuestión elemental para el campo de la administración y de la investigación científica abocada a la temática.

Hemos comenzado definiendo teóricamente el objeto de investigación, el SAN y

establecido sus diferencias principales con el sistema de normas jurídicas- estatales. Hemos identificado este concepto con un universo de normas informales que se configuran de manera paralela al sistema normativo estatal, en torno a las cuales se desarrollan estrategias adaptativas de los actores (primarias y secundarias), constituyendo una dinámica subterránea de prácticas, códigos y hábitos de los funcionarios públicos, que contrarían las normas legales –aunque no necesariamente- o se ubican al margen u opuestos a determinados patrones de comportamiento considerados éticamente correctos o formalmente convenidos en la AP. Esos hábitos se instalan sobre un doble estándar normativo en la cultura de las organizaciones públicas.

También expusimos conceptos tales como “sistema administrativo paralelo” o “institucionalidad informal” para nombrar al mismo fenómeno, dando cuenta de que las transgresiones a la norma no son fortuitas sino que responden a otras reglas sociales estables y permanentes. Los comportamientos informales están socialmente estructurados, pero al mismo tiempo son estructurantes, en el sentido que cobran vigencia institucional, que se convierten en una matriz generadora de esas mismas prácticas paralelas, y conforman lo que hemos dado en llamar el habitus organizacional.

Partiendo de la definición conceptual del SAN:

Desarrollamos una descripción del sistema normativo formal, con el objeto de vislumbrar el tipo de normas jurídicas que delimitan los comportamientos generales en el ejercicio de la función en el ámbito público. El mismo establece deberes y derechos de los funcionarios públicos, prohibiciones, un régimen disciplinario, un sistema de carrera, así como pautas éticas de comportamiento.

Asimismo, señalamos las debilidades que presenta dicho sistema de normas formales en la actualidad, más allá de su exhaustividad y de “enclaves de excelencia”: desactualización, existencia de vacíos normativos, inadecuación a la realidad, presencia de normas heterogéneas y hasta contradictorias en la gestión del personal, diversidad y dispersión de regímenes escalafonarios, multiplicidad de formas de contratación.

Vimos como esas debilidades generan significativos espacios de incertidumbre para orientar de manera ordenada el comportamiento de los funcionarios e importantes situaciones de inequidad organizacional. Pero más relevante aún son las incalculables excepciones que en la práctica concreta ponen un límite a la generalidad y obligatoriedad de las normas para ciertos grupos y dan lugar a amplios márgenes de discrecionalidad política, espacio privilegiado para el desarrollo de prácticas y normas informales. Indicamos, en este sentido, como las reglas no sólo no eliminan las fuentes de incertidumbre o discrecionalidad, sino que crean otras.

Mencionamos que los numerosos cambios normativos no han logrado consolidar una normativa de empleo público acabadamente eficiente, clara y unificada, si bien son grandes los esfuerzos en los últimos años para arribar a dicha situación. La lógica política que atraviesa la gestión de los organismos públicos arremete en sentido contrario limitando esos esfuerzos.

Por su parte, avanzamos en la caracterización del SAN:

Respecto a su contenido, vimos como a la aplicabilidad universal de la norma se le oponen situaciones de favoritismo y conveniencias personales, inadecuación a la realidad, desconocimiento, falta de internalización de las normas como parte de la cultura organizacional, aceptación social limitada, escasa capacidad sancionatoria, que convierte la universalidad de la norma en múltiples situaciones particulares y excepciones que la corroen y socavan, la cual termina operando casi nunca. La transgresión de la norma se presenta entonces como un modo particular de los intercambios sociales en el desempeño de la función pública.

En su lugar, se constituye un grupo de normas informales que los entrevistados dieron a llamar “normas implícitas”, “acuerdos tácitos”, las cuales se aprenden en la práctica y verbalmente, pero son parte de la cultura de funcionamiento de los organismos públicos. El hecho de que sean normas habladas, orales, no las hace menos coercitivas, pero sí más proclives a ser objeto de una puja de poder al interior de la organización. El que define las reglas de juego es el que tiene el poder. De ahí la relevancia de esta dinámica.

Las normas informales son generalmente tácitas, en lugar de ser explícitamente enunciadas; son orales a diferencia de las formales que se caracterizan por estar escritas; no suelen ser casuales sino conformarse como normas estables, permanentes en el tiempo; no se sitúan en un lugar, más bien circulan; suelen tener un origen y legitimidad grupal más que individual, es decir, son normas que se constituyen en el juego de negociación y por ende suponen la presencia de un otro, estableciéndose una forma de micro-solidaridad en las interacciones entre los miembros del grupo, que actúa por sobre las normas de contenido universalista. Son normas que se fundan sobre lazos de confianza y relaciones de obligación mutua y favor, por ende, la lealtad a dicho entramado vincular se constituye como la norma básica.

Como la otra cara de dicho fenómeno, identificamos un conjunto de prácticas informales que derivan de esas reglas de juego informales /paralelas/alternativas. Las mismas fueron desagregadas en relación a diversas dimensiones como la gestión del tiempo, gestión del empleo, organización del trabajo, gestión del rendimiento, gestión del desarrollo, así como también en torno a la interdependencia estructural funcional, jerárquica y presupuestaria. Esta multiplicidad de conductas que atentan contra el bienestar general y el interés público, principios rectores del quehacer público- estatal, no necesariamente contrarían normas legales. En muchos casos se trata de una transgresión a principios éticos que deberían regir el comportamiento de los funcionarios públicos y en otros se trata de un cumplimiento formalista de la norma.

Expusimos la visión de la informalidad presentándose y funcionando como red o cadena, como entramado o espiral, superponiéndose con la imagen de la estructura jerárquica o piramidal de las organizaciones. Las distintas metáforas sugieren acciones que se entrelazan y actores interconectados por una estructura, con distintos recursos de poder.

Señalamos que el tipo de normas y prácticas que componen el SAN son, en definitiva, informales, adaptativas, alternativas y espiraladas.

Establecimos la forma en que se relaciona la estructura formal con el SAN, dando

cuenta de las características duales del sistema y sus consecuentes rasgos anómicos. La dualidad del sistema supone que las normas alternativas compiten directamente con el derecho formalmente vigente, manteniendo con él un equilibrio precario. El rasgo anómico del sistema radica en que no se distingue la claridad de las reglas ya que los límites entre lo permitido y no, lo recomendable o sancionable, cambia continuamente y de modo arbitrario.

Los funcionarios públicos deben ser flexibles y dominar ambos sistemas normativos: tener en cuenta reglas y principios abstractos y generales -como el respeto a las leyes y la igualdad frente a ellas- y también las reglas derivadas de los propios grupos internos, los intereses particularistas y los lazos clientelares que conforman un orden alternativo cuya efectividad no es menor. Anomia y dualidad son dos características del sistema normativo que se presentan como dos aristas del mismo fenómeno.

Por otra parte, identificamos y definimos a los principales actores que actúan en forma directa dentro de las organizaciones públicas (agente público, funcionario político, sindicato), así como a los actores externos (los grupos de interés económicos o actores del mercado, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales, la ciudadanía o sociedad en general) estableciendo el rol que desempeñan en la institucionalización de la informalidad en el ámbito público, según el lugar que cada uno ocupa en el entorno político- institucional. Vimos en detalle cómo se desarrollan las relaciones entre ellos y la participación de cada uno en la construcción de estrategias informales en el aparato estatal, así como en la conceptualización social que se hace de las normas y la regulación en sentido general.

Precisamos aquellos factores motivacionales y argumentos que nos permitieron comprender la permanencia del SAN y su alto grado de institucionalidad, así como explicar por qué funcionan en la práctica normas alternativas para la acción.

Expusimos aquellos efectos que tiene el SAN sobre las capacidades estatales y la calidad institucional, además de señalar consecuencias motivacionales sobre el funcionariado e imágenes construidas que los refuerzan. Por otra parte, considerando la estructura organizacional de la AP como inmersa en una estructura social más

amplia, con la cual sostiene múltiples vínculos, se indagaron otros factores estructurales/históricos/culturales que se constituyen como condicionantes para la institucionalización de códigos- prácticas informales. Abordada entonces como producto de una historia nacional política y social, presentamos tres tesis que permiten interpretar la existencia de la disociación “normas – comportamientos colectivos” y la consecuente infinidad de comportamientos adaptativos, desde diferentes enfoques y dimensiones de análisis.

La primera de ellas postula condicionamientos estructurales, en torno a los diferentes roles que puede asumir la burocracia, inherentemente contradictorios, que no hacen más que inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolverlos. La segunda, señala la existencia de condicionamientos culturales y sostiene que el funcionamiento distorsivo de los comportamientos en relación a la norma puede ser atribuido a rasgos culturales, a una cualidad de la identidad nacional, y que la transgresión normativa, entonces, no puede verse reducida al ámbito político, sino que constituye un problema cultural. La última señala que la incapacidad de las clases dirigentes para agregar intereses y construir un proyecto hegemónico capaz de imponerse a través del aparato estatal, un legado colonial con fuerte tendencia a la violación de las leyes, la existencia de un importante movimiento anarquista y el fenómeno peronista que cuestionaron la legitimidad de la legalidad dominante, así como otros modos más extremos de violación de reglas, como los sucesivos golpes militares, son condicionamientos histórico- políticos que permiten comprender la vigencia de sistemas alternativos de normas en la sociedad argentina.

En definitiva, la cultura burocrática, tal como se constituyó en Argentina, en el contexto de una peculiar cultura política y de cambios acaecidos en el contexto económico en las últimas décadas, sobre todo desde el advenimiento de la democracia, presenta características particulares que merecen ser atendidas y entendidas.

La informalidad de las prácticas es parte de la cultura de cualquier organización, e inevitable desde el punto de vista comportamental. No es posible ni deseable pensar en una convergencia plena entre la norma y el comportamiento, ya que supone graves consecuencias en términos de dogmatismo e intolerancia. Pero si resulta de

fundamental importancia comprender las características de esa institucionalidad informal y que la misma comience a ser contemplada por la institucionalidad formal, partiendo de nuestros propios rasgos culturales y nuestras particularidades nacionales.

Las normas y comportamientos informales se constituyen en un objeto de estudio fundamental, porque en base a ellos se toman decisiones, se aprenden y adoptan costumbres y formas de hacer/decir/pensar de lo público y en lo público. Esto tiene un alto impacto en la gestión de las políticas públicas, desde la constitución de la agenda hasta el éxito en la implementación y puesta en marcha de la política. La forma en que construimos nuestro mundo simbólico dice mucho acerca del funcionamiento de nuestras instituciones y ello es algo que no siempre es tenido en cuenta por los abordajes académicos. Tal vez, los elementos de análisis expuestos de manera original en esta tesis puedan ser tomados en cuenta para gestionar un cambio cultural revalorizando a las instituciones estatales como fuente de transmisión de valores que guíen las percepciones, juicios y prácticas de los actores sociales en su vida cotidiana.

Vimos como el entramado vincular en las organizaciones públicas se impone por sobre cualquier imposición formal. Como en él se desdibuja el límite de roles en el individuo entre la persona privada y el ciudadano y entre la esfera privada y la pública. El espacio entre el ciudadano y el Estado parece estar lleno de grupos y poderes intermedios que reconstruyen la realidad institucional, priorizando los lazos personales más que los generales. También observamos cómo se superpone, en el funcionamiento de las instituciones públicas, una mentalidad estatal- neutral con otra social- particularista, basada en relaciones clientelísticas, familiares o de amistad, planteando un conflicto tácito entre las normas formales sancionadas por el Estado y las informales aceptadas por los grupos internos a la administración pública.

Todos ellos son elementos que deben ser abordados, desagregados, incorporados en la gestión de lo público, porque por allí pasa una realidad cuya efectividad no es menor, más bien, prepondera en la mayoría de los casos. Resulta necesario comenzar a pensar cómo gestionar ese entramado vincular, esa madeja de relaciones interpersonales que definen el curso de la política; no eliminarla, tampoco ocultarla. Vimos como el SAN y su red de relaciones informales actúa en ocasiones como

espacio de resolución de problemas, no obstaculizando sino habilitando, no desordenando sino resolviendo, no tiranizando sino democratizando. Es decir, la informalidad y discrecionalidad de las prácticas permite atravesar la cultura burocrática -que rigidiza las reglas- y hacer operativa la política.

La clave pareciera estar en cómo gestionamos los vínculos, cómo transparentamos los habitus organizacionales, cómo identificamos esas posibles alianzas y conflictos entre los distintos actores estatales y sociales y buscamos fortalecer ese rol de la burocracia que se oriente hacia objetivos y actividades compatibles con un legítimo interés general.

Para ello proponemos trabajar sobre la valorización de lo público y el rol fundamental que deben desarrollar las instituciones públicas en la sociedad. La confianza de la sociedad hacia sus instituciones y su burocracia debe reconstruirse y legitimarse de forma tal que no se desvirtúen los cursos de acción de las políticas y no se obstaculice la construcción de proyectos a largo plazo. Pero primero deben ser las instituciones estatales las que se embeban de valores y construyan un mundo simbólico coherente con sus normas formales, con sus principios rectores y con sus objetivos prescritos. Es prioritario pensar en un cambio cultural y simbólico en torno a lo que consideramos el sentido de lo público en las instituciones estatales. Instituciones que se posicionen como fuente de transmisión de valores, que internalicen y externalicen confianza, sentido ético, probidad; construyan y reconstruyan el valor social de lo público y por lo público, y en función de ello, maximicen su productividad.

La construcción de confianza en el aparato administrativo del Estado y en los actores involucrados tiene importantes consecuencias en la posibilidad de construir una visión compartida y un proyecto a largo plazo.

## 8. ANEXOS

---

### ANEXO 1

---

#### METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN: ANÁLISIS DE LOS DATOS

Para el análisis de los datos se recurrió al método comparativo constante derivado de la teoría fundada o fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss, que permite “... *descubrir teorías, hipótesis, proposiciones y conceptos partiendo directamente de los datos y no de marcos teóricos existentes, investigaciones anteriores o supuestos a priori*” (Vieytes 2004:670).

El método comparativo constante permite al investigador trabajar de forma simultánea la codificación y el análisis de los datos (Sonería 2006:155), buscando el desarrollo de conceptos, identificando dimensiones y propiedades de análisis y estableciendo interrelaciones que den forma a una teoría (Strauss y Corbin 2002).

Se utiliza un análisis inductivo de los datos, donde los conceptos y planteamientos teóricos toman forma a partir del contacto con el campo, de las categorías emergentes de la empiria, buscando cada vez niveles más altos de abstracción. Dicho método permite a la teoría emerger desde los datos. A partir de la propia realidad y de los datos empíricos obtenidos, se infieren progresivas regularidades y conceptos teóricos (Strauss y Corbin 2002).

Para el análisis se procedió, en el marco planteado, a conocer el material con el que se iba a trabajar en profundidad, lo que conllevó una primera organización de los datos. Dicha organización supuso tener toda la información disponible, esto es: entrevistas terminadas, transcritas y numeradas en su totalidad, con copias de respaldo y borradores para hacer anotaciones al margen.

Se comenzó el análisis con una lectura completa de todas las notas de campo que

hacen al contexto de la entrevista y entrevistas propiamente dichas, realizando anotaciones que permitieron organizar las primeras respuestas, dando lugar a primeras sugerencias o nociones de categorización o etiquetamiento.

A su vez, se retomaron las preguntas de investigación y los propósitos de indagación para revisar que los objetivos de la investigación sean congruentes con la información obtenida. Esto tiene que ver con el carácter recursivo del análisis, cada etapa de recolección de datos va acompañada de un ejercicio de reflexión e interpretación y un regreso permanente al planteamiento teórico y al problema de investigación. Las nociones teóricas se van rediseñando y reconstruyendo al mismo tiempo en que se revisa el material (Jones, Manzelli y Pecheny 2004:49).

Seguidamente, se procedió a preparar los documentos textuales para incorporarlos al software Atlas.ti<sup>27</sup> que asistió en la tarea del análisis de datos. El Atlas.ti es una herramienta informática cuyo objetivo es facilitar el análisis cualitativo de una gran cantidad de datos textuales (Justicia 2003:2), agilizando las actividades como segmentación del texto en citas, la codificación, la escritura de comentarios o memos, el establecimiento de relaciones entre ellos y la conformación de modelos conceptuales, sistematizando e integrando la información, incluso bajo representaciones gráficas. La selección del software está fuertemente basada en la compatibilidad que tiene el mismo con la estrategia de análisis de la teoría fundamentada (Chernobilsky 2006:246)

Se realizaron dos tipos de análisis. En primer lugar, un análisis longitudinal, es decir un análisis interno de cada entrevista, el cual implicó: una lectura general de la entrevista, confección de fichas (en el software) de resumen de cada entrevista y tipo de interlocutor, codificación de frases y párrafos y anotación de asociaciones, recurrencias, resonancias. Se clasificaron las porciones de datos en “categorías intuitivas” congruentes con las dimensiones que se fueron a indagar, que en principio no estuvieron del todo definidas. En este primer paso del análisis, se priorizó la perspectiva de cada actor y sus variaciones discursivas.

---

<sup>27</sup> Atlas.ti/ The Knowledge Workbench/ Visual Qualitative Data Analysis/ Versión win 5.0.

Luego, se realizó un análisis horizontal, que implicó un análisis comparativo entre las entrevistas. En un primer paso, se maximizaron las similitudes entre los casos y se minimizaron las diferencias, para luego hacerlo de modo inverso, exaltando las diferencias.

De la comparación comenzaron a surgir las primeras “categorizaciones”, las cuales se hicieron cada vez más explícitas y permitieron construir “regularidades” cada vez más claras. Se fueron también identificando las categorías emergentes y sus respectivas propiedades (Vieytes 2004:672), haciendo hincapié en aquellos fragmentos discursivos que remitían a las características principales del “sistema alternativo de normas”.

Se organizaron los datos en “categorías centrales<sup>28</sup>” que coincidían con la información, las cuales fueron posteriormente “saturadas” (hasta que se consideraron suficientemente relevantes).

Una categoría es entendida como un tema o variable que adquiere sentido en el discurso del entrevistado, el cual es interpretado a la luz del objeto de estudio, del marco teórico y la teoría emergente (Vieytes, 2004:680). Las categorías tienden a ser más abstractas que los conceptos que representan, pero surgen de este particular análisis comparativo que destaca similitudes y diferencias (Jones, Manzelli y Pecheny 2004:49).

La construcción de cada categoría se realiza en base a datos parecidos, que se repiten, que aparecen de modo constante; regularidades recurrentes, que representan patrones pasibles de ser clasificados en categorías, simplificando la complejidad de la realidad en categorías manejables y entendibles para el investigador, permitiéndole una sistematización teórica.

Los patrones recurrentes son buscados en la misma pregunta hecha a cada entrevistado, sean patrones predeterminados o emergentes; es decir, las propuestas por el investigador o las que surgen de los datos. Una vez encontrados

---

<sup>28</sup> Sonería (2006) cita a Strauss (2002) el cual pone en consideración una lista de criterios a tener en cuenta para determinar cuándo una categoría califica como central.

los patrones se les da un nombre y se trata de dar una definición clara del mismo para tener una referencia precisa de cada categoría y sus propiedades.

Es fundamental la búsqueda no sólo de categorías que el mismo investigador construye a partir del material (denominaciones creadas por el investigador), sino las que se encuentran directamente definidas en el discurso de los actores (expresiones textuales de los actores o códigos in vivo). Por eso, en el proceso de codificación se tuvieron en cuenta dos estrategias: se partió de una lista de códigos preexistentes que se fueron aplicando a los datos y que derivan de un marco conceptual previo<sup>29</sup> (top-down en Atlas.ti) y por otro lado, se elaboraron códigos surgidos directamente del análisis de los datos, códigos emergentes, que pueden ser códigos in vivo o creados por propio investigador (bottom-up en Atlas.ti).

En el Cuadro 1 y 2 se expone el manual de códigos utilizado para la codificación de las entrevistas derivado del marco de referencia conceptual y el manual de códigos emergentes derivado del análisis de los datos. Ambos permitieron configurar una matriz, que como mecanismo analítico y de codificación, estimula el pensamiento del analista y ayuda a representar las relaciones e interconectividad entre los datos, así como sus características condicionales/consecuenciales (Strauss y Corbin 2002).

De una primera identificación de patrones y temas emergentes, se desarrollaron hipótesis surgidas de las conexiones de dichas categorías, se buscó elaborar y/o afinar clasificaciones/tipologías, explorar metáforas, desarrollar los primeros conceptos unificadores y proposiciones en constante comparación y reflexión de las derivadas de los marcos teóricos con los cuales se construyó el objeto de estudio (Strauss y Corbin 2002).

Para esto, la revisión bibliográfica resultó imprescindible, si bien la teoría fundada no le da a la literatura un lugar de privilegio, sino que la considera más bien de igual relevancia que otra fuente de datos. En este sentido, la lectura de bibliografía específica es una fase más del proceso que se integra a la recolección de datos y a

---

<sup>29</sup> Si bien estos códigos preexistentes también sufren modificaciones en el proceso de comparación con los datos relevados y son revisados, adecuados, modificados en relación a ellos.

la codificación, y retroalimenta de forma constante todas las etapas.

Después de una etapa de análisis inicial, se regresó al campo para validar las categorías y proposiciones que se fueron elaborando. También, para trabajar aquellos temas de importancia que no habían sido tratados con suficiente profundidad y aquellos acuerdos o diferencias que requerían la búsqueda de excepciones para incrementar la diversidad de la muestra. Es lo que en la Teoría Fundamentada se llama muestreo teórico (Soneria 2006:156) y que permite después de una primera recolección y análisis de los datos, decidir qué datos recolectar en adelante y dónde obtenerlos, a partir de los cambios en los criterios para seleccionar a los entrevistados que se hallan derivado de los primeros hallazgos, de manera de ir ajustando y perfeccionando los conceptos teóricos.

La etapa posterior y principal de análisis supuso trabajar ya con todo el material relevado y avanzar hacia una codificación más precisa y ajustada de cada fragmento de texto analizado. Las ideas y conceptos se fueron profundizando, algunos se unificaron y otros se diversificaron, se descartaron o se terminaron de delimitar, hasta arribar a la saturación de las categorías. Esas categorías y las relaciones entre ellas fueron las que permitieron avanzar en la comprensión del fenómeno de estudio, a partir de dar cuenta de los “qué”, de los “porqué” y de los “cómo”, buscando generar significados y nuevas preguntas entre la teoría emergente y las teorías existentes adoptadas para el abordaje del estudio, si bien la interpretación comienza desde el primer momento en que se codifican los datos (Soneria 2006:156).

---

## ANEXO 2

---

### GUÍA DE PAUTAS DE ENTREVISTAS

#### 1. Introducción- Trayectoria personal y profesional

- Modo en que llegó al organismo. Trayectoria al interior del mismo (si la hay)
- Lugar que ocupa la gestión pública en su carrera.
- Otras experiencias laborales en el sector privado. Diferencias principales
- Actividad laboral. ¿En qué consiste su trabajo? ¿Cuáles son las dificultades que enfrenta?

El sector público está regido por muchas normas y leyes diversas desde aquellas que indican cómo debemos comportarnos como funcionarios públicos -derechos y obligaciones- hasta las que indican los procedimientos, cómo se deben hacer las cosas en el ejercicio de nuestras funciones.

#### 2. Funcionamiento de las normas en el ámbito público

- ¿En la Administración pública, considerarías que se respetan o no las normas?
- ¿Hay quienes infrinjan más o menos la ley?
- Motivos principales por los cuales se incumplen las normas o se cumplen de una manera formalista.
- ¿Es diferente en el sector privado?
- ¿Se sanciona el incumplimiento? ¿Cómo?
- Recuerdo de alguna situación de incumplimiento de normas que haya experimentado.
- ¿Cómo afecta el incumplimiento de normas a su trabajo diario?
- Hay quienes dicen que en algunas situaciones es beneficioso que se incumplan las normas y hay otros que dicen que no. ¿Qué opina?
- En todos los trabajos se generan ciertos códigos o costumbres entre los empleados. ¿Cómo describe esos códigos entre los funcionarios públicos? ¿Qué importancia tienen las relaciones informales para llevar a cabo su tarea? ¿Qué ocurre si uno no las tiene o no comparte los códigos?

### **3. Concepción de las normas**

- ¿Sirven habitualmente para la tarea diaria? ¿Son un obstáculo?
- ¿Son claras y comprensibles? ¿Son confusas?
- Las decisiones difíciles ¿suelen tomarse de acuerdo a lo que la norma indica?
- Para el derecho administrativo público, las normas son la expresión del interés general. ¿Que opina al respecto?
- En Argentina ¿se respetan plenamente las leyes y los derechos derivados de la Constitución?

### **4. Indagación sobre situaciones:**

1. Que un funcionario contrate a un pariente o conocido para un cargo de confianza.
2. Que un funcionario no aplique una sanción por conocer al afectado o por el cargo que éste ocupa.
3. Que un funcionario establezca condiciones laborales que le sean favorables a sí mismo o a terceros allegados.
4. Usar bienes fiscales para usos personales (autos, viáticos, oficinas, fotocopias, papel, teléfonos, etc.)
5. Que un funcionario desempeñe funciones simultáneas incompatibles
6. Que un funcionario público utilice procedimientos ad hoc/ discrecionales/ no escritos para la ejecución de la tarea cuando existe una norma formal que indica cómo hacerlo.
7. Que un funcionario acelere un trámite a cambio de favores, regalos o recompensas personales.
8. Que un funcionario público venda y comercialice productos y/o servicios durante su jornada laboral (cremas, ropa, comida, etc.)
9. Que un superior evalúe positivamente a su subordinado por otros motivos diferentes a su buen desempeño laboral.
10. Que un funcionario se asigne, o asigne a otros, sueldos altos utilizando fondos reservados asignados a otros fines.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

### 9.1 LIBROS Y PUBLICACIONES

- Aguilar Villanueva Luis (2000). *La Hechura de las políticas* (estudio introductorio). Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva Luis (2007). *La Implementación de las Políticas Públicas* (estudio introductorio). Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México.
- ATE- Asociación Trabajadores del Estado (2008). *Acta presentada en disidencia a la aplicación del SINEP*. 5 de septiembre.
- Berger Peter y Luckmann Thomas (2006). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores (1º edición 1967).
- BID- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. Washington, DC. 2006. Capítulo 2: Caso Argentina (autoría: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic).
- Blau Peter M. (1962). *La Burocracia en la sociedad moderna*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Blutman Gustavo; Cao Horacio y Vaca Josefina (2006). *Impacto del Plan de Modernización en Argentina 2001-2005*. Investigaciones sobre Provincias y Modernización del Estado: Serie de Investigaciones en Administración Pública, Buenos Aires.
- Bolman Lee Q.y Deal Terrence E. (1991) *Organización y Liderazgo: El Arte De La Decisión*. Addison- Wesley Iberoamericana.
- Borgucci Emmanuel (2008). *Resistencia al cambio en las organizaciones desde la perspectiva del estructuralismo constructorista*. Revista Venezolana de Gerencia, RVG v.13 n.43, Maracaibo.
- Bourdieu Pierre (1992). *El Sentido Práctico*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Bozzo C.; Lopez B. y Zapata A. (1999). *La Segunda Reforma del Estado, Crónica De Un Fracaso Anunciado*. Serie de Investigaciones, Administración Pública. Gustavo Blutman (Comp.) CIAP - FCE – UBA.
- Campagna Cristina (2005). *El desafío de los agentes de la Administración Pública: la construcción de un quehacer ético*. Tercer Congreso Argentino de Administración Publica, Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán, 2 al 4 de Junio.
- Cardoso Fernando (1972). *Estado y sociedad en América Latina*. Nueva Visión,

Buenos Aires.

- Chernobilsky Lilia Beatriz (2006). *El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos*. En “Estrategias de investigación cualitativa”, Coord. Vasilachis de Gialdino I., Gedisa, Barcelona.
- CLAD- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003 Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas.
- CLAD (2002). “*Declaración de Santo Domingo*” sobre Profesionalización de la Función Pública. República Dominicana.
- CLAD (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007 (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago).
- CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008 (Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador").
- Colquitt, J. A.; Greenberg, J.; y Zapata-Phelan, C. P. (2005). *What is organizational justice? A historical overview*. In G. J. A. & J. A. Colquitt (Eds.), *Handbook of organizational justice*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Comadira Julio R. (2005). *Función Pública y Corrupción*. Revista Jurídica de Buenos Aires, Capítulo IX: La función pública y la corrupción, Buenos Aires.
- Crozier Michel (1974). *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Crozier Michel y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción correctiva*. Editorial Alianza, México.
- Denison Daniel R. (1991). *Cultura Corporativa y Productividad Organizacional*. Serie Empresarial. Fondo Editorial Leguis.
- Durkheim Émile. (1993). *La División del Trabajo Social*. Barcelona: Editorial Planeta-De Agostini.
- Durkheim Émile. (1995). *El Suicidio*. México: Ediciones Coyoacán S.A.

- Echevarría Koldo (2008). *El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina*. En “La profesionalización del empleo público en América Latina”, Longo Francisco y Ramio Carles (ed). Fundación CIDOB, Barcelona.
- Estévez Alejandro y Blutman Gustavo (2004). *El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?*. Revista Venezolana de Gerencia, año 9, n. 25.
- Estevez Alejandro y Marini Guillermo (2004). *Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*. Documentos de trabajo, Buenos Aires.
- Evans Peter (1996). *El Estado como problema y como solución*. Revista de Desarrollo Económico N°140, vol. 35.
- Felcman Isidoro, Blutman Gustavo y Mendez Parnes Soledad (2002). *Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Fernández Dols José M. (1993). *Norma Perversa: Hipótesis Teóricas*. Psicothema, vol. 5, Suplemento, pp. 91-101.
- Goffman Erving (1988). *Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Editorial Amorrortu Editores.
- Gordillo Agustín (2012). *La administración paralela*. Libro II del Tomo 6, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selecta. 1ª edición 2012, Buenos Aires, FDA. Disponible en <http://www.gordillo.com/tomo6.html>.
- Iacoviello Mercedes; Zuvanic Laura y Tommasi Mariano (2003). *Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.
- Iacoviello Mercedes y Mariano Tommasi (2002). *Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Caso Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, Buenos Aires.
- Ilchman Warren (1984). *Administración Pública Comparativa y el “Sentido Común Académico”*. En Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Paidós, Buenos Aires.
- INAP- Instituto Nacional de la Administración Pública (1997). *Organizaciones Públicas*. Tomo 1, Serie: Documentos de apoyo a la capacitación. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigación, Buenos Aires.
- Isuani Ernesto Aldo (1999), *Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en la Argentina*. En “Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo”, Buenos Aires, Eudeba, pp. 22-52.

- Jones Daniel; Manzelli Hernán y Pecheny Mario (2004). *La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre vida cotidiana con VIH/sida y con hepatitis C*. Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis, A. L. Kornblit coord. Biblos, Buenos Aires.
- Justicia Juan Muñoz (2003). *Análisis cualitativo de datos textuales con Atlas/ti*. Universidad Autónoma de Barcelona, versión 2.4.
- Longo Francisco (2005). *La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005. Disponible en <http://www.clad.org.ve>.
- Longo Francisco (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión*. En “La profesionalización del empleo público en América Latina”, Longo Francisco y Ramio Carles (ed). Fundación CIDOB, Barcelona.
- Martínez Nogueira Roberto (2002). *La reforma de la gestión estatal y la calidad de las instituciones: cuestiones y aprendizajes*. Documento de trabajo.
- Mendizábal Nora (2006). *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa*. Estrategias de investigación cualitativa, Coord. Vasilachis de Gialdino I., Gedisa, Barcelona.
- Merton Robert K. (1964). *Teoría y Estructuras sociales*. Capítulo “Estructura social y Anomia”, Fondo de Cultura Económica, México- Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). *Presentación SINEP*, Dirección de administración de RR.HH.
- Mottola Noemí (2008). *Análisis SINAPA / SINEP*. s/d.
- Nino Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*. Emecé, Buenos Aires.
- North Douglas (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Chile, FCE.
- O'Donnell Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell Guillermo (1984). *Apuntes para una teoría del Estado*. Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell Guillermo (1989). *Privatización de lo público en Brasil: microescenas*. Nueva Sociedad Nro.104, Pp. 105-110.
- O'Donnell Guillermo (1996). *Illusions About Consolidation*. Journal of Democracy. 7 (2), 34-51.

- O'Donnell Guillermo. (1998). *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. In "The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America". Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Oscar Oszlak (1997). *La Formación del Estado Argentino*. Capítulo I. Emecé Editores, Buenos Aires.
- Oscar Oszlak (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol. XI.
- Oszlak Oscar (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8., Julio, Buenos Aires.
- Oszlak Oscar (1980a). *Estado, Planificación y Burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas*. 25 Aniversario del INAP 1955-1980. México, p. 205-231.
- Oszlak Oscar (1980b). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- Oszlak Oscar (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. CLAD, VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 Noviembre.
- Oszlak Oscar (2006) *Burocracia Estatal: Cementerio de Proyectos Políticos*. Los miedos de los argentinos, Editorial Espacio.
- Oszlak Oscar (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.
- Oszlak Oscar; Orellana Edgardo (2000). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SACDI*. Documentos TOP sobre gestión pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires.
- Perrow Charles (1990). *Sociología de las organizaciones*. McGraw Hill, Madrid, Cap. 1, pp. 1-59.
- Prats Catalá Joan (1998). *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11. Caracas.
- Prats Catalá Joan (1998). *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11. Caracas.
- Prats Catalá Joan (2006). *Lecciones aprendidas de 20 años de políticas de modernización en países OCDE*. OCDE (2005), Modernising Government, The

Way Forward. OCDE. París.

- Pulido Noemí L. (2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.
- Rappoport Luis (2008). *Intolerancia y transgresión. Dilemas de la acción para construir Estado y ciudadanía en la Argentina*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Repetto Fabián (2004) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- Reymondes Estela (2003). *La Comisión Permanente de Carrera: un ámbito del sistema de relaciones laborales de la Administración Pública Nacional Argentina*.
- Robbins Stephen P. (2004). *Comportamiento Organizacional*. Décima Edición. Ed. Pearson Educación, México.
- Rodríguez Héctor C. (2005). *Administración Pública y Corrupción, los límites de la estrategia normativa y de información ciudadana*. Revista Jurídica de Buenos Aires 2004, Capítulo IX: La función pública y la corrupción, Buenos Aires.
- Safadi Márquez Carlos (2008). Ley de ética pública. Aequitas virtual Número 7, Año III, Septiembre. Publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador. Disponible en <http://www.salvador.edu.ar/juri/aequitasNE/nrosiete/Derecho%20Constitucional%20-%20Safadi%20Marquez.pdf>.
- Sautu Ruth (2004). *Catálogo de prácticas corruptas: corrupción, confianza y democracia*. Lumier, Buenos Aires.
- Sauvy Alfred (1976). *La Burocracia*. Eudeba, Buenos Aires.
- Schein Edgar (1988). *La Cultura Empresarial y el Liderazgo*. Editorial Plaza y Janés, Barcelona.
- SFP- Secretaría de la Función Pública (1998). *Una política de Recursos Humanos: "el SINAPA"*. Secretaría de la Función Pública, Dirección de Carrera.
- SFP- Secretaría de la Función Pública (2012). *Informe sobre la experiencia Argentina en materia de carrera administrativa y servicio civil*. Presentación de Juan Abal Medina en Simposio Internacional, Secretaría de la Función Pública. Disponible en <http://www.sfp.gov.py/pdfs/Simposio%20Internacional/Argentina/Presentacion%20Juan%20Manuel%20Abal.pdf>.
- Sonería Abelardo Jorge (2006). *La "teoría fundamentada en los datos" (Grounded Theory) de Glaser y Strauss*. Estrategias de investigación cualitativa, Coord. Vasilachis de Gialdino I., Gedisa, Barcelona.

- Strauss Anselm y Corbin Juliet (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Vieytes Rut (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad. Epistemología y técnicas*. Editorial de las Ciencias, Buenos Aires.
- Villoria Manuel (2008). *Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina*. En “La profesionalización del empleo público en América Latina”, Longo Francisco y Ramio Carles (ed). Fundación CIDOB, Barcelona.
- Waldmann Peter (2003). *El Estado Anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Weber Max (1985). *Ensayos de Sociología Contemporánea*. Cap. Burocracia, texto extraído de Economía y Sociedad, parte III cap. VI, Planeta, España.
- Zuvanic Laura y Iacoviello Mercedes (2008). *The Bureaucracy in Latin America*. Capítulo del libro “Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking”. Editores: Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tomáis.

## 9.2 LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES

- Decreto N° 2345/08 de Contrataciones temporarias.
- Decreto N° 639/02 de adscripciones.
- Decreto N° 2476/90. Racionalización de Estructuras, Reforma administrativa, etc.
- Decreto N° 1428/73. Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional.
- Decreto N° 2098/08. Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Acta acuerdo y anexos.
- Decreto N° 214/06. Homologación del nuevo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.
- Decreto N° 66/99. Homologación del primer Convenio Colectivo de Trabajo General celebrado entre el Estado Empleador y los sectores gremiales.
- Decreto N° 993/91. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).
- Ley N° 22.140. Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, del año 1980, y su Decreto reglamentario 1797/80.
- Ley N° 24.185. Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Texto Concordado de la Ley N° 24.185 y su Reglamentación

aprobada por Decreto N° 447/93.

- Ley N° 25.164. Ley Marco De Regulación de Empleo Público Nacional y su Decreto Reglamentario N° 1421/02 - Compendio Normativo.
- Ley N° 25.188. Ley de Ética Pública y su decreto reglamentario 164/99.
- Ley N° 25.164. Marco de Regulación del Empleo Público y su dto. Reglamentario 1421/02.
- Proyecto de ley: "Ley de los Cuerpos Profesionales de Administración de Gobierno". Asociación de Administradores Gubernamentales. <http://www.ag.org.ar/>.
- Resolución N° 112/91. Resolución del Sistema Nacional de Profesión Administrativa. Pautas a las que se ajustará el reencasillamiento de los agentes. Secretaría de la Función Pública.
- Resolución N° 79/08. Normas para el reencasillamiento del personal. Secretaria de Gabinete y Gestión Pública.

### 9.3 PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- InfoLEG, Información Legislativa, <http://www.infoleg.gov.ar/>.
- Oficina Nacional de Empleo Público, <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/onep.html>
- Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, <http://www.jgm.gov.ar/sgp/paginas.dhtml?pagina=1>
- Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/SSGE/SSGE.html>.

### 9.4 ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- Aguinis Marcos (2008). *La crisis en el Senado. Se rompe el pacto de silencio*. La Nación, publicado el 27 de Octubre. [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=31927](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=31927).
- Arbiser Florencia (2006). *Atrapados sin salida: el laberinto de la burocracia*. Enfoques, La Nación, publicado el domingo 18 de junio. <http://www.lanacion.com.ar/815396>.
- Blutman Gustavo (2007). *Hay que cambiar la cultura de la organización*. Clarín, Debate: Como mejorar el estado, publicado el 13 de junio. <http://www.clarin.com/diario/2007/06/13/opinion/o-03301.htm>.
- Blutman Gustavo (2009). *Cuesta transformar la Administración Pública*. Clarín, publicado en edición impresa el 01 de junio.

- De Biase Tesy (2011). *Límites ¿Qué es eso?*. Revista La Nación.com, publicado el domingo 12 de junio. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1380632-limites-que-es-eso>.
- Editorial La Nación (2008). *Los vicios de la administración pública*. Publicado en edición impresa el Domingo 13 de enero.
- Zommer Laura (2006). *Argentinos sin ley: la cultura de la transgresión*. Enfoques, La Nación, publicado en edición impresa el domingo 2 de abril.

## 9.5 OTRAS FUENTES – ENTREVISTAS

Entrevistado N°1- Ministerio de Desarrollo Social.

Entrevistado N°2- Ministerio de Desarrollo Social.

Entrevistado N°3- Ministerio de Educación.

Entrevistado N°4- Ministerio de Educación.

Entrevistado N°5- Ministerio de Educación.

Entrevistado N°6- Ministerio de Educación.

Entrevistado N°7- Ministerio de Educación.

Entrevistado N°8- Instituto Dr. C. Malbrán.

Entrevistado N°9- Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.

Entrevistado N°10- Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante- INCUCAI.